

352.085.1
U711

Наталя Мішина

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ
РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ:
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ
ДОСЛІДЖЕННЯ**

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

Н. В. Мішина

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ
РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ:
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ**

Монографія

**Одеса
«Друкарський дім»
2009**

УДК 352.001.36
М 711
ББК 67.401

Мішина Н. В.

М 711 Конституційно-правове регулювання діяльності органів
самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження:
Монографія. — Одеса: Друкарський дім, 2009. — 298 с.

ISBN 978-966-389-266-5

Рецензенти: Фрицький О. Ф. — д.ю.н., професор, Заслужений діяч
науки і техніки України;
Баймуратов М. О. — д.ю.н., професор, Заслужений діяч
науки і техніки України;
Любченко П. М. — д.ю.н., доцент.

Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеської національної юридичної академії.
Протокол № 7 від 13.07.2009 р.

ISBN 978-966-389-266-5

© Мішина Н. В., 2009.

ЗМІСТ

Вступ.	5
---------------	----------

Розділ 1. Історична ретроспектива виникнення і становлення органів самоорганізації населення

1. 1. Виникнення органів самоорганізації населення (1917–1937 роки).	7
1. 2. Становлення органів самоорганізації населення.	34

Розділ 2. Органи самоорганізації населення – інститут громадянського суспільства

2. 1. Стан дослідження та порівняльно–правовий аналіз діяльності органів самоорганізації населення.	63
2. 2. Органи самоорганізації населення та інші організаційно–правові форми територіальної самоорганізації населення.	85

Розділ 3. Теоретичні засади конституційно–правової регламентації діяльності органів самоорганізації населення

3. 1. Право населення на територіальну самоорганізацію для здійснення місцевого самоврядування (муніципальну самоорганізацію) в Україні.	113
3. 2. Функції та компетенції органів самоорганізації населення.	144

Розділ 4. Нормативна регламентація створення і функціонування органів самоорганізації населення в Україні

4. 1. Нормативно–правові акти на державному рівні й міжнародно–правові акти, які регулюють створення і діяльність органів самоорганізації населення.	169
4. 2. Регулювання створення і діяльності органів самоорганізації населення на місцевому рівні.	200
4. 3. Основні напрямки вдосконалення нормативної регламентації створення і функціонування органів самоорганізації населення.	221

Література.	255
--------------------	------------

СКОРОЧЕННЯ

Органи СОН	органи самоорганізації населення
РФ	Російська Федерація
СК	Сполучене Королівство Великобританії і Північної Ірландії
ОСББ	об'єднання співвласників багатоквартирних будинків
ЖК	житлові кооперативи
Центри МС	центри місцевих співтовариств
ТТС	територіальне громадське самоврядування
Органи ТТС	органи територіального громадського самоврядування
Законопроект № 2108	Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстраційний номер 2108 від 21.02.2008 р.)

ВСТУП

Органи самоорганізації населення в Україні на сучасному етапі перебувають у стадії свого становлення. Їхній розвиток тісно пов'язаний із процесом подальшого розвитку конституціоналізму. Адже правова держава, відповідно до позиції Конституційного Суду, сприяє розвитку громадського самоврядування, тобто самоорганізації громадян за місцем проживання, роботи, навчання або за іншими ознаками в межах, визначених Конституцією України і законами України [1]. Розбудова інституту органів самоорганізації населення є одним із напрямків реалізації положень Концепції адміністративної реформи у частині, яка стосується муніципальної реформи і наголошує на необхідності забезпечити «розвиток ініціативи та самодіяльності населення, створення органів самоорганізації населення» [2].

На жаль, традиції територіальної самоорганізації в Україні багато в чому втрачені, а нормативно-правова база є надто суперечливою — що гальмує їх відновлення. Нормативно-правові акти у деяких випадках надмірно регулюють в організації і функціонування органів самоорганізації населення (далі — органи СОН), а у деяких — містять прогалини стосовно надзвичайно важливих проблем. Нагальним є їхнє оновлення, яке доцільно здійснювати із використанням єдиного підходу. Такий підхід має ґрунтуватися як на національному досвіді, так і на зарубіжних напрацюваннях.

Метою цього дослідження є комплексний порівняльно-правовий аналіз національного і зарубіжного досвіду, який був би цікавим і для теоретиків, і для практиків, і слугував би підґрунтям для розвитку потенціалу органів СОН в Україні.

Органи СОН привертають увагу тим, що їхній розвиток відбувається досить динамічно і випереджає розвиток законодавства у цій сфері. Нова редакція Закону «Про органи самоорганізації населення» проходить перше читання у Верховній Раді із лютого 2008 року. Водночас, органи місцевого самоврядування активізують свою нормотворчу діяльність на локальному рівні, регламентуючи питання, регулювання яких віднесено до їхньої компетенції. Це більшою мірою стосується міст, а не сіл і селищ, тому для дослідження були обрані саме органи СОН у містах.

Виокремлення органів СОН обумовлюється і їх унікальним статусом. Вони є елементом системи місцевого самоврядування, однак не включаються до складу органів місцевого самоврядування. Водночас вони є інститутом громадянського суспільства. На сучасному етапі в Україні існують органи СОН як з публічною, так і з громадською природою, і саме від збалансованості і виваженості нормативно-правової регламентації їхньої діяльності залежить, які з них будуть переважати у державі в майбутньому. Як свідчить досвід зарубіжних країн, органи СОН саме з громадською природою сприяють залученню населення до політичного життя, підвищенню інтересу до співробітництва із органами місцевого самоврядування, в кінцевому рахунку життя мешканців на краще завдяки тому, що їхні інтереси було доведено до відома відповідних органів, у першу чергу — органів місцевого самоврядування,

або, самоорганізувавшись, мешканці знаходять спосіб разв'язати ту проблему самостійно; на практиці дуже часто трапляється, що такий варіант є більш швидким та менш ресурсомістким.

Отже, є підстави стверджувати, що нормативне регулювання органів СОН доцільно здійснювати таким чином, щоб зміцнювати саме громадські начала в їх діяльності. На жаль, в Україні на сучасному етапі єдиного підходу при здійсненні такого регулювання не існує. Замість цього прослідковуються елементи двох протилежних підходів, один з яких веде до утворення органів із публічною, а інший — органів із громадською природою.

Перший підхід характеризується чітким врегулюванням широкого кола питань створення і діяльності органів СОН із домінуванням імперативних норм. Його інколи використовує Верховна Рада і майже завжди — місцеві ради, конкретизуючи та доповнюючи норми чинного законодавства стосовно органів СОН. До переваг цього підходу належить те, що регламентація буде детальною та розгорнутою, і стосуватиметься усіх аспектів створення і функціонування органів СОН. Це буде найбільш виправданим, якщо вона здійснюватиметься переважно центральними державними органами, здебільшого на рівні законів України. У разі ж делегування відповідних повноважень місцевим органам державної влади чи органам місцевого самоврядування доцільно чітко зазначити, хто саме і що саме має врегулювати, і нормативно-правовим актом якого різновиду. До того ж, наявність великої кількості імперативних норм виключає можливі зловживання з боку зацікавлених у них осіб та надає чітку картину стосовно органів СОН особам, які будуть вивчати ці нормативні акти. Але ці переваги майже спростовуються основним недоліком підходу — в результаті його використання різко підвищується ймовірність існування органів СОН із публічною природою.

Другий підхід передбачає, що регулювання створення і діяльності органів СОН буде характеризуватися домінуванням диспозитивних норм та регламентацією тільки найбільш істотних питань, пов'язаних з їхнім функціонуванням. Усі інші питання органи СОН вирішують самостійно. На нашу думку в Україні доцільно впровадити саме цей підхід, для чого достатньо на рівні законів унормувати порядок створення і легалізації органів СОН та фінансові питання їхньої діяльності, здійснивши регулювання таким чином, щоб не було необхідності у локальних актах з цих питань. Отже, навіть у випадку негативного ставлення органів місцевого самоврядування до органів СОН і небажання регламентувати істотні для існування цих органів питання, органи СОН все ж таки зможуть діяти. Що ж до компетенції, організації роботи і внутрішньої структури органів СОН, Верховній Раді доцільно обмежитися лише врегулюванням найбільш принципових положень, здебільшого надаючи перевагу диспозитивним нормам і залишаючи розв'язання цих питань самим органам СОН.

Переваги та недоліки цього підходу у дослідженні обґрунтовані на матеріалах Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії, а протилежного підходу — на матеріалах Російської Федерації.

РОЗДІЛ 1. ІСТОРИЧНА РЕТРОСПЕКТИВА ВИНИКНЕННЯ І СТАНОВЛЕННЯ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ.

1. Виникнення органів самоорганізації населення (1917 – 1937 роки)

До початку ХХ століття наявності стійких прямих соціальних зв'язків всередині громади, а отже – і ефективному функціонуванню аналогів сучасних органів самоорганізації населення, в першу чергу сприяли:

- кількісна перевага невеликих населених пунктів, у яких застосовувалися відносно архаїчні форми самоорганізації та самоврядування, – більшість мешканців знали один одного, і завдяки цьому проблема могла бути вирішена в рамках сходу (віча);

- потужний релігійний вплив на людину, завдяки якому більшість населення шанувала, високо оцінювала традиції та додержувалася притаманних християнству милосердя, співчуття, благодійності, взаємної допомоги, меценатства.

Історичні аналоги сільських та селищних комітетів, один раз з'явившись, вже не припиняли свого існування, функціонуючи під різними назвами, незважаючи на наявність або відсутність відповідного нормативного регулювання їхньої діяльності з боку держави. Зовсім іншою була ситуація із органами СОН, що існують в містах. Розглядаючи самоорганізацію населення за місцем проживання у містах, вважаємо за доцільне брати до уваги не тільки якість стійких прямих соціальних зв'язків всередині громади, але й стан із забезпеченням мешканців міст якісним житлом та стан благоустрою населених пунктів. Це обумовлюється тим, що на відміну від історичних аналогів сільських та селищних комітетів, які виникли внаслідок еволюційного розвитку відносин самоврядування та самоорганізації в сільських населених пунктах, домові, вуличні, квартальні тощо комітети своєю появою завдячують певним кризовим ситуаціям, що виникали з приводу житлового питання та благоустрою.

Наступними після історичних аналогів сільських та селищних комітетів виникли домові комітети, але це сталося набагато пізніше, на початку ХХ століття. «У чудовому підручнику відомого російського правознавця І. Є. Андріївського «Поліцейське право», який вийшов у Санкт-Петербурзі у 1871 році, немає ні слова про щось подібне до територіального громадського самоврядування», – зазначають дослідники самоорганізації населення у містах, і продовжують: «причина полягає в тому, що в цей період переважає приватна власність на будинки, які власники використовують для своїх цілей чи здають в найм. Кожен домовласник повинен був сам вирішувати проблеми, які виникали, відповідальність же за загальний міський

благоустрій покладалася на муніципалітет як на представника місцевої громади» [3, с. 67]. Звісно, між мешканцями таких будинків прямі соціальні зв'язки також існували, але вони були значно слабшими у порівнянні з тими, що встановлювалися у громадах сільської місцевості.

Перші домові комітети, на думку О. Шоміної та Т. Говоренкової, виникли у 1915 році за розпорядженням влади, яка поклала на них організацію розподілу продовольства, видачу хлібних та інших карток. У цей період домові комітети очолювали домовласники або такі, що наймалися, управітелі будинків [4, с. 229].

Домові комітети, склад яких обирався, вперше «виникли одразу ж після Лютневої революції з ініціативи мешканців для колективної охорони майна та життя осіб, які проживають у будинку. В обов'язки домкому входило прийняття заходів з охорони будинку та спостереження за санітарним станом будинку, ведення обліку громадян, які проживають в будинку, нагляд за виконанням правил обліку військовозобов'язаних» [5, с. 32]. Деякі автори не уточнюють, в часи саме якої революції виникли перші домові комітети, обмежуючись твердженням, що домові комітети «виникли у нас в епоху революції та громадянської війни як орган самозахисту мешканців. До його функцій належала, над усе, охорона будинків від грабіжників та бандитів» [6, с. 57]. Існує і принципово інша точка зору – так, А. Цукерман вважав, що домові комітети виникли в перші післявоєнні роки (мається на увазі Велика Вітчизняна війна. – *автор*) як громадські комісії сприяння [7, с. 8]. Все ж таки перша позиція уявляється більш аргументованою тому, що на її користь свідчать нормативно-правові документи.

На жаль, жоден з процитованих дослідників не посилається на такі акти, але жоден з них і не вивчав органи самоорганізації населення в Україні. Тому при визначенні періоду виникнення домових комітетів автор спиралася на факти, відшукані власноруч, – було переглянуто усі наявні нормативні документи початку ХХ століття. В результаті знайдено, що на території України перша згадка про домові

комітети з'явилася у Постанові Ради Народних Комісарів України без дати (опублікована 6 березня 1919 року) «Про заборону в'їзду до м. Харкова». Із тексту Постанови очевидно, що мова йде про інститут, який вже існує. У нормативному акті зазначалося, що, з огляду на вкрай критичний стан житлового питання у Харкові, Рада Народних Комісарів забороняє в'їзд до міста усім приватним особам і закріплювався порядок отримання дозволу на тимчасовий в'їзд і встановлювалися санкції за порушення норм Постанови. Домовим комітетам, а також домовласникам, управдомам, адміністрації готелів, мебльованих кімнат та особам, які завідують реєстрацією жильців, заборонялося прописувати осіб, які прибули до Харкова та не надали на це дозволу [8].

Ще одну згадку про домові комітети автором було знайдено у Постанові Ради Народних Комісарів від 16 квітня 1921 року. Рада Народних Комісарів

УСРР ухвалила: «існуючі Народні Нотаріальні камери скасувати і нотаріальні функції передати Народним Суддям, волосним виконкомам, сільським радам, комітетам і іншим радянським установам». Зокрема, до відання домових комітетів в містах було віднесено:

а) посвідчення тотожності підписів на проханнях і заявах;

б) видачу посвідчень про особистість, знаходження в живих чи смерті, про час прибуття і від'їзду, про факт перебування в цьому домі чи місцевості, про стан заможності й про інші події, про які домкоми можуть бути визнані такими, що мають певні відомості.

Домові комітети мали право зазначені функції виконувати тільки відносно осіб, що були об'єднані цим домовим комітетом [9].

У період воєнного комунізму нагальною проблемою було створення апаратів органів державної влади, в тому числі на місцях, а також добитися, щоб більшість населення сприймала їх належним чином. Отже, в перші роки після проголошення в Україні Радянської влади правове регулювання діяльності домових комітетів не здійснювалося, а вони самі не привертали пильної уваги державних органів.

Водночас, було б невірно стверджувати, що у період військового комунізму самоорганізації населення за місцем проживання увага не приділялась. Однак рівень такої самоорганізації був дещо іншим, — закликали до самоорганізації не членів територіальних мікрогромад, а членів територіальних громад, до самоорганізації «у межах Рад», тобто увага приділялась створенню та становленню місцевих органів державної влади. Так, 10 січня 1920 року Всеукраїнський Революційний Комітет звернувся до всіх повстанців та партизанів України, наголошуючи, що «обрані всіма робітниками і селянами Ради мусять керувати Україною так само, як вже більше двох років вони керують Росією... Коли згоріло село, то відбудувати його легко і швидко можна лишень силами цілої громади. Коли ж кожен буди порядкувати зокрема, то ні ладу, ні користі з того не вийде» [10]. Формування системи місцевих рад починається у лютому 1921 року: «у зв'язку з переходом Радянської Республіки до господарського будівництва, було... приписано поновити міські ради у тих містах, де вони не функціонували в умовах громадянської війни, та створити їх у тих містах, де вони не існували» [11]. О. І. Лепьохкін, описуючи цей процес, зазначає: «Ради на основі творчості й ініціативи народних мас створювали свій апарат управління» [12, с. 123].

Після перемоги над інтервентами і закінченням громадянської війни радянській владі прийшлося, насамперед, поновити промисловість і сільське господарство, тому поновлення комунального господарства виявилось на другому плані [13]. У той період держава намагалася вирішити це питання самостійно, без залучення населення через його самоорганізацію за місцем проживання. Так, 27 березня 1921 року була створена Всеукраїнська Комісія з поліпшення побуту робітників, на яку було покладено, в тому числі, покращення житлових умов робітників. За типом цієї комісії для виконання

таких само функцій було утворено місцеві комісії у губерніях, повітах та на підприємствах [14].

Функцію комунального обслуговування виконували домові комітети, а потім – квартальні господарства, прообрази квартальних комітетів: «в епоху воєнного комунізму усі домоволодіння Москви управлялися спочатку домкомами, а потім управління домами було організовано у формі квартальних господарств, які у 1919/20 році охопили усю Москву. Останні були ліквідовані лише при переході до нової економічної політики у вересні 1921 року, тобто тоді, коли було прийнято рішення залучити ініціативу самого населення до справи управління і поновлення житла» [15, с. 20]. Аналогічною була ситуація і в інших містах – приклад із Москвою є прийнятним для вивчення ситуації в Україні тому, що на початку 1921 року було укладено Союзний Робітничо-Селянський договір між Російською Соціалістичною Федеративною Радянською Республікою і Українською Соціалістичною Радянською Республікою. Сторони договору домовились об'єднати свої сили з метою оборони, а також в інтересах господарського будівництва та вступити між собою у воєнний та господарський союз; для кращого здійснення такого союзу обидва Уряди вирішили об'єднати ряд наркоматів [16]. При цьому, «надалі до остаточного оформлення Спілки (Союзу – *автор*) Радянських Республік законодавчим актами, виданим в РСФРР по об'єднаних Наркоматах, „надається чинності на території УСРР протягом 24-х годин з часу одержання офіційного тексту відповідним уповнаркомом» [17]. 3 22 серпня 1923 року, у зв'язку з утворенням СРСР, нормативні акти законодавчих органів СРСР набували на території УСРР чинності негайно після одержання в УСРР їхнього офіційного тексту, якщо у цих актах не було зазначено іншого строку [18].

Вивчення нормативно-правових актів початку ХХ століття надає всі підстави стверджувати, що на етапі становлення радянської влади в Україні та у період проведення політики воєнного комунізму створення та функціонування домових комітетів не регламентувалося. Частково це було пов'язано з тим, що значно більшої уваги, ніж міста, потребувала сільська місцевість. Тут становище було скрутним, тому для підтримки нової влади широко створювалися комітети сільської бідноти, які «відіграли велику роль у зміцненні диктатури пролетаріату» [19, с. 86]; статус цих комітетів було закріплено прийняттям відповідних нормативно-правових актів.

Політику воєнного комунізму змінила нова економічна політика. 9 серпня 1921 року Рада Народних Комісарів приймає декрет «Про втілення в життя начал нової економічної політики» [20]. НЕП був схвалений Комуністичною партією, адже «на черзі – величезне та таке, що потребує багатьох років сумлінної праці, завдання відродження народного господарства» [21]. Він вніс істотні зміни у стратегію розв'язання житлового питання і в СРСР в цілому, і в УСРР. Ситуація залишалася вкрай складною – «у містах СРСР, навіть після значних поновлюваних робіт, ще у 1923 році нараховувалося 350,7 тис. зруйнованих будівель. Відсоток зруйнованих

будівель був особливо високим в тих районах, які знаходились до цього під владою білогвардійських урядів та інтервентів. В Одесі було зруйновано 6880 будівель, в Миколаєві – 22 відс. (відсотків. – *автор*) всіх будівель, в Херсоні – 16,8 відс., у Сталіно (кол. Юзівка) – 22,6 відс. Так, наприклад, 15 відс. всіх квартир, що мали водогін, у 1923 р. не могли їм користуватися через зруйнування (в Одесі таких квартир було 28,8 відс.). Зруйнування центрального опалення по всьому Радянському Союзу становили 54,6 відс. (в Одесі 90,5 відс.). Значна частина водопроводів, каналізацій, газових заводів, трамваїв тощо було зовсім виведена з ладу» [22, с. 27–28]. В УСРР ситуація була менш напруженою за рахунок значної кількості сільського населення, але у містах розміри житлової кризи були приголомшливими. Населення міст постійно зростало. У Харкові за даними перепису 1920 року проживало 284435 осіб, за даними перепису 1923 року – 311689 осіб [23, с. 5]. Особливо тяжкі житлові умови були на Донбасі [24, с. 27–28].

Ці проблеми вирішувалися по-різному. Пріоритет у житловому будівництві надавався Донбасу, як регіону з промисловими підприємствами союзного значення. 14 грудня 1922 року VII Всеукраїнський З'їзд Рад звернув увагу Уряду на розв'язання питань про житло для робітників великої промисловості та транспорту [25]. Виходячи з розмірів житлової кризи, 17 березня 1925 року Рада Народних Комісарів СРСР постановила видати кредити Центрального комунального банку на будівництво житла «Донбасу – 1000000 карбованців, Україні (Харкову, Миколаєву, Катеринославу) – 500000 карбованців» [24, с. 37].

1 жовтня 1921 року в УСРР «з метою досягнення у галузі Комунального Господарства підтримання і поновлення будинків» прийнято Житловий закон [26] (Житловий кодекс); у ньому не було згадки про домові комітети. У період НЕПу єдина згадка про домові комітети з'являється у 1923 році. На підставі постанови РНК РСФРР від 9 січня 1923 року Рада Народних Комісарів УСРР 30 січня 1923 року ухвалила, що «власники будинків, домові комітети й управління в містах зобов'язані подавати місцевим фінансовим органам відомості про всі проваджувані промисли і торгівельні, промислові й транспортні підприємства й склепи, що мають у їхніх будинках» [27].

Дослідники зазначають, що «починаючи з 1921 року житлове господарство – починає поступово оздоровлюватися. Які причини цього? Загальні причини – це зростання держпродукції, збільшення зарплати, – фактори нової економічної політики Радянської влади. Особливі причини – це встановлення принципів платності житла та створення громадської форми завідування домами (Житлові Тов-ва (Товариства. – *автор*))» [28, с. VII]. Серед основних переваг проживання в орендованому житлово-орендним кооперативом будинку дослідники називали впевненість у тому, що до мешканця не застосують адміністративне виселення, переселення або ущільнення; перевагами проживання в муніципалізованому будинку були відсутність будь-якого клопоту з управлінням домовим господарством та низька

квартирна плата [29]. Ці організації розвивалися активніше за домові комітети і за своєю чисельністю у період НЕПу переважали останні. Це пояснюється політикою держави — населення заохочували до участі у житлово-будівельних кооперативах. У 1925 році IX Всеукраїнський З'їзд Рад, відзначаючи розвиток робітничого житлового будівництва, «разом з тим стверджує повільність його розвитку, що стоїть на перешкоді дальшому розвиненню виробництва й шкодить розвиткові продуктивної праці, а тому доручає Урядові вжити рішучих заходів для збільшення видачі коштів — на житлове будівництво та упорядкувати організацію будівництва. Разом з тим треба збільшити допомогу житловій кооперації» [30]. У 1927 році X Всеукраїнський З'їзд Рад «визнає за потрібне забезпечувати задоволення цих потреб (потреб працюючих мас міста. — *автор*) не тільки коштом бюджетних асигнувань, але й коштом максимального розвитку самодіяльності людинності. Досвід притягнення працюючих до... кооперативного житлового будівництва показав, що зорганізовані маси робітників і селян і при закладених наявних ресурсах можуть досягти значних успіхів у справі соціалістичного будівництва, об'єднуючи свої сили і кошти біля рад і допомагаючи їм розв'язувати чергові завдання» [31]. Але розвиток житлово-будівельної кооперації відбувався досить повільно. Держава була вимушена вкладати значні кошти у житлове будівництво, все активніше залучалися підприємства, установи, організації. На Народний Комісаріат Праці УСРР було прокладено обов'язок «контролювати, як організації, установи і підприємства забезпечують житловою площею робітників і службовців, що не мають постійної осілости» [32].

Отже, в період НЕПу політика держави стосовно самоорганізації населення для розв'язання житлових та комунальних питань полягала в тому, щоб об'єднати якомога більшу кількість осіб у житлово-орендні або, що було більш пріоритетним, у житлово-будівельні кооперативи (надалі разом вони будуть іменуватися або «житлові товариства», або «житлові кооперативи»). Зважаючи на розквіт обох різновидів житлових кооперативів, не мало сенсу підтримувати домові комітети, — адже більш вдалою формою догляду за будинком були кооперативи.

У період НЕПу функціонували тільки домові комітети, що ж до комітетів вуличних, квартальних тощо, з'являлися тільки їхні прообрази, які у часи індустріалізації, стали основою для створення цих видів органів СОН. Досліджуючи діяльність житлово-орендних кооперативів, вчені звернули увагу на те, що вони, як правило, діють в одному будинку, дуже рідко — у більш широких просторових межах. Проте, розширення території їх діяльності уявлялось дослідникам бажаним з огляду на те, що це підвищить ефективність їхнього функціонування, тому більшість вчених пропонували об'єднувати житлово-орендні та житлово-будівельні кооперативи в асоціації та союзи. Г. Леплевський писав: «на сучасному етапі житлова кооперація уявляє собою конгломерат значної кількості первинних організацій, що діють розрізнено, не обмінюються своїм досвідом один

з одним. Такий організаційний стан тягне за собою надмірні витрати коштів, які так потрібні, та енергії робітників кооперації» [24, с. 32]. «Тільки об'єднання окремих житлових товариств у союз може дати можливість концентрації сил та засобів розвинути широке кредитування та постачання товариствам усього необхідного для утримання житла», — зазначав В. Антонов [33, с. 103]. Саме такий підхід визнавав доцільним і законодавець, підтримуючи процес виданням відповідних нормативно-правових актів. Ось як описували структуру союзів та асоціації С. А. Алмазов (Малевич) і Б. Б. Веселовський: «союзи або асоціації поділялися на відділи:

- організаційно-інструкторський — на нього покладається інструктування Правлінь та їх обстеження. Разом з цим відділ надає житловим товариствам допомогу у проханнях через різні установи — про зниження податків, про звільнення від того, щоб здавати 10% норму тощо. Інструктори також відвідували Загальні збори членів житлових товариств;

- технічний — на нього покладається задача сприяння членам Союзу у справі ремонту і поновлення володінь. Тут складаються попередні кошториси, проекти, проводиться експертиза ремонтних робіт, їхнє приймання та оцінка тощо;

- юридичний — крім консультацій, які полягають у поданні роз'яснень з житлового законодавства та у складанні судочинних паперів, юридичний відділ має обов'язок із захисту прав членів Союзу в суді;

- загально-господарський відділ відає наданням допомоги членам Союзу з питань представництва перед державними та іншими організаціями з різного роду питань, пов'язаних із домовим господарством.

До роботи у консультаціях залучено спеціалістів: інженерів, техніків, бухгалтерів, юристів. Для зв'язку з житловими товариствами при Союзах регулярно організуються наради, до участі в яких залучаються представники домоуправлінь, а також співбесіди з технічних, юридичних та організаційних питань. Крім того, при Союзах організовані конфліктні камери для розгляду «всіляких спорів» [28, с. 33–34] (до речі, у 1960-х роках цей досвід буде використано при створенні секцій та комісій при домових, вуличних тощо комітетах).

Цікавим є те, що дослідники самоорганізації населення за місцем проживання досі не звертали увагу на очевидний зв'язок між такими союзами і асоціаціями — вуличними, квартальними тощо комітетами (усіма видами комітетів, крім домових), — незважаючи на те, що багато факторів (особливо ідея їхнього створення і їхня структура) свідчать на користь такої думки. Таким чином, ця теза висунута автором вперше.

Навесні 1927 року НЕП змінила політика індустріалізації держави. Зростали міста. Так, населення Харкова з 1927-го по 1931-й рік збільшилося на 28,5 % [34, с. 70], причому «в 1913 році число робітників становило 11000 осіб, у 1926–1927 роках — 36000 осіб, у 1931 році — 105000 осіб», а

на 1932 рік намічалось 130000, не враховуючи молодший обслуговуючий персонал та учнів [35]. «Населення Сталіно з 1927-го по 1931-й рік зросло на 83,5 %, Маріуполя – на 45 %, Кривого Рогу – на 72 %. Слід відзначити, що цей ріст іде за рахунок робочого населення, яке за той же чотирирічний період збільшилось по Харкову на 90,4 %, Сталіно – 115,2 %, Дніпропетровську – 95,5 %. Особливо інтенсивний ріст робітничого населення спостерігався в Донбасі – у Кадіївці робітниче населення з 1927-го по 1931-й рік зросло на 353 %, у Ворошиловську – на 170 %, у Краматорську – на 151 %» [34, с. 70].

За 1930–1933 роки «міське населення УСРР збільшилось з 6,2 до 7,9 мільйонів (на 26 відсотків); по місту Харків населення зросло з 483 тисяч до 685 тисяч (на 42 %), по Сталіно з 157 тисяч до 300 тисяч (на 91 %); по Дніпропетровську з 283 тисяч до 380 тисяч (на 34 %) [36, с. 37]. Такий зріст населення у містах не міг не поглибити житлову кризу. Відповідно, відставало і комунальне господарство.

4 січня 1928 року з'являється постанова ЦВК і РНК СРСР «Про житлову політику», у преамбулі якої зазначалося, що «незважаючи на те, що завдяки вжитим за останні три роки заходам у ряді крупних промислових центрів досягнуто певне покращання житлового стану робітників, стан житлової справи на всій території Союзу РСР продовжує залишатися важким». З метою виходу з житлової кризи Центральний Виконавчий Комітет та Рада Народних Комісарів Союзу РСР пропонували:

- 1) посилення темпу будівництва нових житлових приміщень;
- 2) максимальне накопичення коштів усередині самого житлового господарства, зокрема за рахунок квартирної платні;
- 3) правильну та доцільну постановку управління та експлуатації житлового фонду;
- 4) зміцнення та розвиток кооперативного житлового будівництва;
- 5) ще більше залучення приватного капіталу у житлове будівництво;
- 6) впорядкування організації житлового будівництва та його здешевлення.

Крім того, у Постанові увага приділялася і заходам, спрямованим на охорону існуючого житлового фонду, і деяким питанням експлуатації житлового фонду [37], проте взагалі не згадувались домові комітети як такі, що можуть суттєво допомогти у цій справі.

Отже, як було констатовано 1931 року в Постанові VI з'їзду Рад СРСР, «на державному рівні найбільша увага приділялася процесу індустріалізації» [38]. Такий підхід не міг не вплинути на ситуацію із житлом, – проблеми загострювалися, і у цьому ж 1931 році дослідники відзначали: «дома не ремонтувалися з 1914 року, цілі квартали стояли зруйнованими» [13]. Криза була настільки істотною, що контраст між ситуацією із житлом та успіхами у сфері індустріалізації став вражаючим. Сучасники відзначали: «якщо соціалістичні завод і фабрика вже стали справою честі і слави, доблесті і героїства мільйонних мас робітників, то цього ні в якому разі не можна сказати про наше міське господарство, про наші будинки,

вулиці, площі, сквери, парки... Треба створити рішучий поворот в цій справі» [39, с. 47]. Житлове будівництво було однією з відсталих галузей радянського народного господарства – так, план житлового будівництва на 1934 рік не було виконано [40, с. 58], ситуація повторилася і у наступному році. Уряд відзначає: «Усі галузі народного господарства перевищували у 1935 році свої планові завдання, між тим як з житлово-комунального будівництва план 1935 року з освоєння коштів виконано лише на 94 %, а зі здачі в експлуатацію всього лише на 64 % (по УРСР – на 25 %)» [41].

Не можна сказати, що у цій сфері нічого не робилося – «з боку держави... приділялась величезна увага розвитку комунального господарства та благоустрою. Наприклад, у 1927–1928 роках витрати на комунальне і житлове господарство Харкова становили 5580 тисяч карбованців, а у 1932 році – 50098 тисяч карбованців, тобто зросли на 799,6 %. Для порівняння – за цей же період витрати на освіту зросли на 474,1 %, а витрати на заходи з охорони здоров'я – на 320,6 %» [42, с. 69–70]. Але все ж таки в ході індустріалізації найбільша увага приділялася розвитку промисловості. «На ґрунті значних успіхів індустріалізації і колективізації Радянської держави» [38] необхідність вирішення житлових питань та питання благоустрою населених пунктів, в першу чергу міст, сприймалась як необхідність, – адже робітникам, зайнятим у промисловості, треба було десь жити. У 1934 році Рада народних комісарів Союзу РСР констатує, що існуюча практика житлового господарства в багатьох випадках не відповідає зростанню культурного рівня і вимог широких мас трудящих», та відзначає найбільш істотні недоліки у цій галузі, серед яких були:

- «низька якість та недбайливе виконання будівельних та оздоблюваних робіт при будівництві житлових будинків – дахи, що протікають, потана штукатурка та фарбування, щілини у підлогах тощо;

- низькі стелі і вікна, вузькі сходи, тіснота таких допоміжних приміщень, як кухні, коридори та ін.» [43].

У процесі пошуків ефективної форми подолання кризи з'явилася ідея щодо «залучення робітників ... до боротьби за подолання труднощів будівництва у другому п'ятиріччі» [44, с. 12], щодо «залучення робітників і всіх трудящих мас міста до боротьби за скорішу ліквідацію відставання міського господарства від загального розвитку соціалістичного будівництва» [45, с. 1], ідея «створити навколо комунального господарства пролетарський актив» [46, с. 16]. Зі сторінок газет та журналів лунали палкі заклики прийти на допомогу державним органам у вирішенні проблем з благоустроєм: «Чи виростуть тут дерева, якщо їх не посадити? Чи зникнуть завали сміття, якщо їх не засипати і не розбити тут сквер? Газони, майданчики для дитячих ігор самі собою не з'являться. Правда, держава поступово зробить все це, але треба допомогти їй і прискорити роботи з благоустрою» [47, с. 22].

Що ж до домових комітетів, то протягом індустріалізації вони не відігравали значної ролі, перебуваючи «у тіні» вуличних та квартальних

комітетів, які виникли на цьому етапі. На нормативному рівні відповідні документи відсутні взагалі, і тільки незначна кількість доктринальних джерел містить згадку про них. Узагальнюючи досвід роботи вуличних комітетів у період індустріалізації, С. Чугунов зазначив: «у Сталіногорську вуличні комітети об'єднують не вулиці, а групи бараків чи будинків і обираються зборами організованих в них барачних чи домових комітетів» [48, с. 6].

Як вже було зазначено вище, численні проблеми з житлом супроводжувалися не менш нагальними проблемами з комунальним обслуговуванням населення, з благоустроєм. Ще у 1931 році Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет ставить завдання «якнайшвидше ліквідувати відставання житлового та комунального господарства від загального господарського і культурного розвитку країни» [49]. До речі, подібні проблеми спостерігаються і у сусідніх союзних республіках. Розглядаючи роботу Керченської міської ради, Президія ВЦВК РРФСР відзначила, що «внаслідок поганого керівництва міської ради (міста Керч – *автор*) та недостатньої допомоги уряду Кримської Авт.РСР (Автономної Радянської Соціалістичної Республіки. – *автор*) розвиток всього комунального та житлового господарства Керчі до цього часу різко відстає від темпів індустріального будівництва», та запропонувала Керченській міській раді «поставити у центр своєї роботи скоріший всебічний розвиток міського господарства, залучаючи до цієї справи усі сили та засоби і самодіяльність робітничих мас і всіх трудящих міста» [50, с. 118]. Не набагато кращою була ситуація у Сімферополі: «на капітальний ремонт будівель, що складають цей фонд (житловий фонд. – *автор*), не відпускалися кошти з початку революції. Зносилось до 30 відсотків усіх житлових будинків» [51, с. 76].

Дослідники стверджували: «якщо житлово-комунальне господарство є однією з найбільш відсталих ланок нашого народного господарства, то справа планування міст є найбільш відсталою ланкою всього житлово-комунального господарства» [52, с. 14]. Рада Народних Комісарів СРСР у Постанові від 23 квітня 1934 року «Про покращання житлового будівництва» звертає увагу на те, що одним з найістотніших недоліків у цій сфері є відсутність зовнішнього благоустрою – тротуарів, зелених насаджень тощо [53].

Особливо нагальними питання житла та комунального обслуговування були для Донбасу, який отримав статус основної вугільно-металургійної бази СРСР. Проблема широко висвітлювалася у центральних періодичних виданнях союзного рівня; так, у 1933 році на першій сторінці газети «Правда» з'явилась стаття, яка закінчувалася так «треба ясно усвідомлювати те, що невиконання плану з комунально-житлового будівництва гальмує перебудову роботи всього Донбасу. Ліквідація плінності робочої сили, збереження кадрів, які успішно оволодівають новою технікою шахт і заводів Донбасу, є можливими тільки за умови, що ці кадри буде забезпечено культурним житлом, якщо їхні культурні і матеріальні запити будуть задоволені. Тільки безнадійний дурисвіт і бюрократ не в змозі

зрозуміти, що між високопродуктивною працею в шахті й на заводі і культурним та теплим житлом, смачним обідом у їдальні, добре працюючим клубом, лазнею, амбулаторією, школою — зв'язок найтісніший» [54].

4 травня 1933 року ВЦВК та РНК УСРР видають Постанову «Про заходи до збереження денационалізованого житлового фонду», у якій для забезпечення утримання у справному стані денационалізованих будинків зобов'язують міські ради через депутатські групи залучати широкую громадськість до справи нагляду за збереженням денационалізованого житлового фонду [55]. «У боротьбі за соціалістичну реконструкцію міст, за покращення житлово-комунального господарства, за новий культурний побут — АКТИВНІСТЬ І САМОДІЯЛЬНІСТЬ МАС МАЄ ВИРІШАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ. Партія та уряд неодноразово підкреслювали ту обставину, що міськради можуть впоратися з тими великими завданнями, які стоять перед ними в сфері міського господарства, ТІЛЬКИ СПИРАЮЧИСЬ НА ІНІЦІАТИВУ ТРУДЯЩИХ МАС, залучаючи їх через секції та депутатські групи у практичну, повсякденну радянську роботу» [56].

В період індустріалізації вуличні, квартальні тощо комітети, поряд із депутатськими секціями і депутатськими групами, вважалися основними формами залучення мас до роботи рад [57, с. 47]. Історія появи та розквіту вуличних комітетів, крім всього згаданого вище, тісно пов'язана із конкурсом міст, який тривав у країні у той період — за часи індустріалізації конкурси, особливо конкурси місцевих рад, були вельми популярною формою залучення мас до виконання суспільно-корисної роботи. Початок змаганням рад було покладено ще у 1931–1932 роках [58]. Але у ці роки більша увага приділялась конкурсам у сільській місцевості — так, журнал «Радянська Україна» у 1931–1932 роках, висвітлюючи конкурси, писав винятково про конкурси сілрад; конкурси міст стали більш популярними пізніше. Вони «почали розгортатися з осені 1933 року і до початку 1934 року охопили приблизно 130 міст, головним чином РРФСР і УРСР» [59, с. 9].

Саме 1933 роком вчені датують виникнення перших вуличних та квартальних комітетів [60, с. 87; 61, с. 12, інші]. Іншу дату, 1932 рік, називає тільки О. І. Лепьошкін у своєму дослідженні «Місцеві органи влади Радянської держави (1921–1936 рр.)» [62, с. 171]; він ніяк не аргументує її, тому дискувати з цього приводу доволі важко. Проте, напевно, висновок О. І. Лепьошкіна можна вважати вірним — перший конкурс рад міст було проведено саме у 1933 році. Він почався з того, що «три міста нашої держави: Горлівка, Ярославль і Тула почали змагання на кращу постановку культурно-побутового обслуговування ..., дали взаємне зобов'язання по-ударному виконати одну з шести історичних умов товариша Сталіна — про покращення побутових умов робітників — і кинули виклик усім містам Радянського Союзу» [63]. Газета «Правда» на першій сторінці повідомила: «робочі Ярославля викликали на змагання Горлівку на кращу постановку культурно-побутового обслуговування. Виклик було прийнято. Розроблено зобов'язання на IV квартал 1933 року,

серед яких є організувати на всіх вулицях міста такі, що обираються, вуличні комітети для керівництва всією роботою з благоустрою» [64].

І справді: те, що завдяки активізації територіальної самоорганізації населення було досягнуто надзвичайних успіхів, найкраще демонструє приклад Горлівки. Сучасники писали: «Горлівське багно набуло сумної слави далеко за межами Донбасу. Канцелярсько-бюрократичне керівництво міськомгоспу ... називало багниюку «історичною» та планувало на 1933 рік будівництво ... одного кілометра тротуару по всьому району» [65]. Ставши обласним центром та беручи участь у конкурсі міст, «Горлівка буквально за один рік виростила і розвинула своє комунальне господарство — трамвай, водопровід, каналізацію, мостові, тротуари, лазні, зелені масиви. Це майно зараз досягає мільйонної вартості, кількість працівників комунальних підприємств Горлівки за один рік зросла від кількох десятків осіб до тисяч» [66]. «Горлівська міськрада, спираючись на організовану нею самодіяльність мас, провела велику роботу з благоустрою міста і ремонту житлофонду і комунальних підприємств. Протягом 1933–1934 років Горлівська міськрада збудувала 15 кілометрів водопроводу, 5 кілометрів каналізації, 2 лазні, замостила 85 тисяч квадратних метрів вулиць і тротуарів, провела 19 кілометрів трамваю. До робіт з благоустрою Горлівська міськрада змогла залучити тисячі трудящих, які суботниками відпрацювали 600000 трудоднів» [67, с. 78]. «У Горлівці побудований стадіон, центральний і Ново-Горлівській парки культури і відпочинку, літній театр, новий вокзал, водопровідна станція у Батманові, будинок техніки, кинопалац у Залізному, ресторан, пасаж-кафе, добудовується готель, розпочато будівництво будинку культури та інших будівель» [68, с. 99–100]. Часопис «Радянська Україна» писав: «В чому ж причини успіху Горлівки, яка ще в червні була не кращою від інших міст Донбасу, мала однакові з ними кошти і умови для будівництва? Відповідь на це дали горлівські депутати. Виступаючи на зльоті, вони зрозуміло розповіли, в чому секрет досягнень у Горлівці. Основне, що забезпечило успіхи Горлівці у комунальному будівництві — це ентузіазм, ініціатива і найширша участь самих працюючих мас у всіх роботах з перебудови міста — парки, тротуари, бруки, трамвай, збудовані в Горлівці під час суботників руками тисяч ударників виробництва та домашніх господарок. За 3 міс. (місяці. — *автор*) на впорядкуванні Горлівки працювало 63690 трудящих» [69, с. 47]. Газета «Правда» додавала, що перед відкриттям чергової конференції міст у Горлівці, «на всіх шахтах і підприємствах Горлівки пройшли ... збори, присвячені походу за благоустрій міста; ... були проведені районні збори лікарів, вчителів, працівників ідалень, комендантів, прибиральниць гуртожитків» [70, с. 1].

Отже, цілком закономірним було і те, що такий вид органів самоорганізації населення, як вуличні, квартальні тощо комітети, з'явився саме у Донбасі. Хоча існує думка, що родинною вуличних комітетів був Воронеж [71, с. 3; 72, с. 105], але, відповідно до більш поширеної точки зору, «вуличні комітети вперше виникли у 1933 році у м. Горлівка як групи боротьби за благоустрій, озеленення, чистоту дворів і вулиць» [73, с. 94].

Сама ж назва «вуличні комітети» «взята із постанови ВЦВК від 1 листопада 1934 року за доповідями голів ряду вуличних комітетів різних міст; під тою ж назвою ці організації згадуються і в Постанові XVI Всеросійського з'їзду рад. Вуличні комітети часто мали й інші назви: комісії сприяння міськрадам, кварталні, селищні, дільничні і подібні комітети» [48, с. 6]. П. Газукіна, розглядаючи вуличні комітети, зазначає: «в Московській області вони звуться «комісіями сприяння», в Ленінграді, Іркутську — «квартальними комітетами», в Молотові — «квартальними трійками» тощо» [74, с. 29]. П. Петухов і В. Вікторов, використовуючи назву «комітети вулиць», водночас зазначають, що під ними мають на увазі «квартальні, дільничні комітети, комісії сприяння благоустрою» [72, с. 105]. Появу терміна «дільничні комітети» пояснює О. І. Лепьошкін, посилаючись при цьому на Постанову Тульської міської ради від 25 січня 1934 року «Про організацію комітетів вулиць у Тулі», в якій зазначалося, що при організації комітетів, як правило, вулиці міст поділялися на дільниці, до кожної з яких прикріплювався член вуличного комітету для проведення там за допомогою зорганізованого ним активу роботи з виконання завдань комітету» [62, с. 349].

Ситуація з благоустроєм у Горлівці не була чимось незвичайним, нетиповим для інших міст. Загальний стан благоустрою у містах ілюструє витяг з резолюції Конференції 14 міст, що взяли участь у першому конкурсі міст, який проходив у 1934 році. Вивчаючи позитивний досвід, конференція «випрацювала культурно-побутовий мінімум, який представляє конкретні заходи, за проведення яких повинні боротися усі міста СРСР» [75, с. 29–30]. На порядку денному цієї конференції було два питання: 1) доповіді міст; 2) укладення договору на змагання між містами [76, с. 1]. Текст цього договору передбачав, що одним з найважливіших показників змагання стане «залучення до виконання намічених ... зобов'язань найбільшої кількості трудящих, творче застосування їхньої активності, самодіяльності й ініціативи у здійсненні цих завдань, у розвитку роботи депутатських груп і секцій міськрад» [77, с. 3]. Газета «Правда» відзначала: «конференція міст є настільки нагальною, а потреба обмінятися накопиченим досвідом міського будівництва — настільки великою, що скликання цього незвичайного зльоту виходить далеко за вузькі межі місцевого заходу» [78]. Рішення ЦВК СРСР від 7 квітня 1934 року і ВЦВК від 20 квітня того ж року про проведення протягом травня — листопада конкурсу-змагання міст зобов'язувало всі міста активно включитися до конкурсу і докласти зусиль, щоб виконати завдання конкурсу якнайкраще [79, с. 28].

Вчені зазначали, що «завдяки цьому змагання ради через секції та деп. групи (депутатські групи. — автор) залучають багато мільйонів робітників та селян у боротьбу за втілення у життя рішень партії та уряду, за здолаття труднощів, які стоять на шляху виконання плану народно-господарського розвитку нашої країни» [67, с. 29]. За даними НККГ (Народного комісаріату комунального господарства. — автор), у

1935 році в СРСР до цього конкурсу було залучено 133 міста та селища міського типу [80, с. 74]. Центральна конкурсна комісія при ЦВК СРСР визначила «міським радам за кращу роботу з відновлення і збереження житлового фонду і благоустрій: одна перша премія міськраді – 25000 карбованців, голові міськради – 800 карбованців, дві другі премії – міськрадам по 15000 карбованців, їхнім головам – по 700 карбованців, три треті премії міськрадам – по 10000 карбованців, їхнім головам – по 600 карбованців» [81]. Крім того, в областях були утворені місцеві фонди преміювання. Так, Донецький обласвиконком виділив 1 мільйон карбованців на житлово-комунальне будівництво і благоустрій місцевих рад, що займають перше місце у конкурсі; Дніпропетровський обласвиконком встановив ряд цінних грошових премій [82].

У 1935 році в УСРР з травня по листопад тривав конкурс-змагання міських рад з поновлення і збереження житлофонду і благоустрою, покращення технічного і санітарного стану житлофонду, виконання плану житлобудівництва і ремонту [83]. У ньому зі 182 міст та робітників селищ брали участь 133 поселення (73,1 відсоток) [84, с. 52]. Конкурс дав прекрасні результати і наступного року плани рад з цих галузей роботи з благоустрою були виконані по УСРР на 102 відсотки [85, с. 3], істотний внесок належав вуличним комітетам, які було визнано «плідною формою мобілізації мас на безпосередню участь у благоустрою. Кількість вуличних комітетів, які взяли участь у змаганні, з 2200 у минулому році (у 1934 році. – *автор*) зростає у нинішньому (у 1935 році. – *автор*) році до 9000, тобто більш, ніж вчетверо» [86, с. 46]. «Актив комітетів вулиць за той самий період збільшився з 10000 до 50000 осіб» [87, с. 50]. 1 липня 1936 року у 144 радах налічувалося 16716 вуличних комітетів із 89-тисячним активом [88, с. 94].

Слід, однак, відзначити, що найактивнішими були вуличні комітети великих міст, у яких місцеві ради сприяли поживавленню руху організації комітетів. Дослідники зазначали, що «найкращі зразки в цьому подає Харків» [89, с. 15], а характеризуючи діяльність квартальних комітетів Києва, наводили такі цифри: комітети «у 1935 році охоплювали актив більше 5200 осіб» [90, с. 15], «тільки у Сталінському районі міста у прибиранні 475 дворів ... активно брало участь 3 тисячі осіб» [91, с. 99–100]. Двома роками пізніше, за статистичними даними, «у 13 містах та райцентрах Донецької області нараховувалося 1061 вуличних та квартальних комітетів, у яких працювало 9139 активістів, у Ворошиловграді у 117 вуличних і квартальних комітетах працювало 842 члени квартальних комітетів та активістів» [92, с. 43].

Конкурси-змагання розгорталися не тільки між містами, але й між краями, областями. Наприклад, у 1934 році Сталінградський край викликав на змагання Одещину, Саратовський і Азово-Чорноморський край, арбітром запросив бути газети «Известия» та «Комсомольская правда» [93]. Конкурси також проводились «у середині міст між окремими районами, кварталами, вулицями, ЖОКТаами (житлово-орендними кооперативними товариствами.

— *автор*)» [56] і «навіть між деякими домоволодіннями» [94, с. 20–21]. Як правило, такі змагання носили неофіційний характер, але інколи ініціаторами виступали органи державної влади та місцевого самоврядування, — так, Ржевська міська рада у 1934 році оголосила конкурс на кращий вуличний комітет [95, с. 17]. У 1935 році, «до другого обласного з'їзду Рад», міськрада Дніпропетровська організувала конкурс—змагання на кращу квартальну комісію (квартальний комітет. — *автор*) і кращу вулицю [95; 96, с. 60]. У місті Керч за ініціативою комунальної секції міськради у 1936 році було проведено міське змагання вуличних комітетів, уповноважених будинків і двірників [97, с. 11].

Умови конкурсів у межах міста часто викладалися у договорах за свідченням дослідників того часу, «зобов'язання у договорах внутрішньоміського змагання змінюються в залежності від того, між якими організаціями і особами ці договори укладаються: профспілками, вулицями, ЖОКТами, будинками, квартирами, мешканцями, двірниками, прибиральницями тощо» [59, с. 10].

Вважаючи подальше ще більш широке розгортання організаційно—масової роботи рад найважливішим фактором у виконанні усіх завдань соціалістичного будівництва, підйомі відсталих галузей народного господарства до передових і враховуючи позитивний досвід галузевих конкурсів—змагань Рад, що були проведені у 1934 році, ЦВК Союзу РСР постановив провести у 1935 році всесоюзні конкурси—змагання міських і сільських Рад за деякими галузями соціалістичного будівництва; всесоюзний конкурс міськрад і рад робітничих селищ з поновлення та збереження житлових фондів та благоустрою проходив у травні — листопаді [98]; аналогічний документ ухвалив Центральний виконавчий комітет УСРР (дивись [99]). Найважливішими задачами конкурсу у 1935 році були: виконання плану капітального ремонту житла, виконання планів з заміщення, з очистки, з озеленення тощо; подальший розвиток активності депутатських секцій, житлових, комунальних і з благоустрою, депутатських груп, домових організацій, ЖОКТів (житлово—орендних кооперативних товариств. — *автор*) і вуличних комітетів [100].

Нормативно—правовому регулюванню створення та діяльності вуличних, квартальних тощо комітетів в період індустріалізації увага майже не приділялася. Отже, можна зробити висновок, що для першого етапу — етапу виникнення домових, вуличних тощо комітетів — є характерними лише запити про них у нормативно—правових актах органів державної влади на рівні держави та / або суб'єктів федерації, але не комплексне закріплення їхнього правового стану. Саме це обумовило різні підходи до визначення їхньої природи та неоднозначне розуміння їхніх функцій, компетенції, порядку створення тощо.

Перші нормативні акти, у яких приділялася істотна увага вуличним та квартальним комітетам, з'явилися лише через кілька років після їхньої появи та бурхливого функціонування. Ще більш цікавим уявляється той факт, що в цих нормативних актах була лише узагальнена практика роботи

найбільш успішних вуличних комітетів з метою поширення передового досвіду — отже, правових норм, які б регламентували створення, обрання тощо таких комітетів, ці нормативні документи не містили. Так, Президія ВЦБК РРФСР 1 листопада 1934 року прийняла спеціальну постанову, в котрій була визначена позитивна робота, яку провели вуличні та квартальні комітети ряду міст — Калініна, Тули, Мічурінська, Прокоп'євська та інших [101, с. 3–4]. Заслухавши доповіді голів вуличних комітетів деяких міст, ВЦБК РСФРР відзначив, що організовані у 1933–1934 роках у зв'язку із змаганням—конкурсом міських рад з поновлення та збереження житлофонду та благоустрою вуличні (квартальні) комітети провели значну роботу зі збереження та ремонту житлофонду, особливо приватних володінь, з очищення дворів і вулиць, з зовнішнього благоустрою і залучення до громадської роботи дружин робітників та службовців, інженерно—технічних працівників і пенсіонерів.

Водночас Президія ВЦБК констатувала недостатньо чітку організацію керівництва вуличними комітетами з боку деяких міських Рад, а також слабкий зв'язок вуличних комітетів із депутатськими групами. За думкою Президії ВЦБК, наслідком цього стала:

- а) недостатня увага деяких вуличних комітетів до збереження державних та кооперативних житлових приміщень;

- б) застосування окремими вуличними комітетами методів адміністрування;

- в) недостатня технічна допомога вуличним комітетам з боку міськрад та їхніх органів.

Президія ВЦБК рекомендувала міським радам, продовжуючи роботу зі зміцнення існуючих вуличних комітетів, організувати нові комітети у тих містах, де вони ще не були створені, та запропонувала міським Радам:

- а) направляти роботу вуличних комітетів на покращення і збереження житлового і міського господарства, благоустрою, об'єднуючи її з повсякденною роботою з покращання стану свого будинку, свого двора, своєї вулиці;

- б) забезпечити конкретне повсякденне керівництво вуличними комітетами, ретельне вивчення та перевірку їхньої роботи;

- в) у великих містах, в яких організовані підрайонні та дільничні депутатські групи, покласти на них керівництво вуличними комітетами як основним активом депутатських груп;

- г) звернути особливу увагу на те, щоб робота вуличних комітетів сприяла зміцненню житлового господарства і вуличного благоустрою житлово—кооперативних та державних домоволодінь, не обмежуючись обслуговуванням тільки житлових володінь, що знаходяться у приватній власності;

- д) надавати технічну допомогу вуличним комітетам через відділи Ради шляхом прикріплення до них спеціалістів і робітників відділів Рад, особливо комгоспу, відділу здоров'я та народів [102].

Аналогічного документу в УСРР прийнято не було, хоча засідання ЦБК УСРР із таким самим порядком денним проводилося. Згадку про це автор знайшла в розповіді голови одного з квартальних комітетів про роботу цього комітету. У 1937 році він написав: «Ми дуже цінуємо роботу нашого Радянського уряду. В січні місяці цього року на засіданні президії ЦБК УСРР було заслухано питання про роботу квартальних комітетів на Україні. На це засідання було викликано і мене, я також брав участь в обговоренні доповіді. Тепер не тільки я один, але і все населення кварталу почуває себе щасливим і гордим, бо про нашу роботу знають, її шанують. Ми стали працювати з ще більшим напруженням і сягнемо ще кращих успіхів» [103, с. 75].

Необхідність комплексного нормативного акту, який би врегулював правовий статус вуличних та квартальних комітетів, підкреслювали як теоретики, так і практики. Так, представник Сталіногорської міськради на нараді оргвідділу Московської області зазначив: «без чіткого «положення» про роботу вуличних комітетів багато Рад б'ються над питанням, «які функції треба передати комітетам, тільки благоустрою чи й інші, як, наприклад, розповсюдження позик тощо. Тут ми блукаємо» [48, с. 29–30]. С. Чугунов писав: «незважаючи на крайню барвистість організаційних форм, змісту і методів роботи, вуличні комітети себе цілком виправдали. Зараз стоїть завдання організації їх у всіх без винятку містах і селищах, а можливо і в районних центрах. Ми вже маємо величезний матеріал про роботу комітетів, і він надає можливість зайнятися вивченням досвіду кращих із цих комітетів для розробки положення про них обласного чи республіканського масштабу», і продовжував: «звісно, умови роботи комітетів в різних містах і навіть в різних частинах одного міста надзвичайно різні і «положення» не може повністю передбачити всього різноманіття умов. Але дуже багато чого із практики роботи кращих комітетів цілком може бути розповсюджено на всі інші» [48, с. 29]. Така різноманітність дійсно існує, але вона стосується таких сторін діяльності комітетів, які держава та / або суб'єкт федерації і не регулювали б.

Вивчення періодичних видань дозволяє стверджувати, що в УСРР діяло щонайменше два локальних нормативних акти, які врегульовували правовий статус вуличних, квартальних тощо комітетів. У 1935 році дніпропетровською міськрадою була видана пам'ятка «Про роботу вуличних квартальних комісій сприяння чистоті та благоустрою». В пам'ятці були пункти постанови, якими зобов'язано весь апарат міліції брати участь і відповідати за стан благоустрою, чистоти і краси міста Луганська міськрада у тому ж році видала інструкцію «Про дільничні вуличні комітети сприяння благоустрою міста Луганськ», яка мала плакатний формат і була розвішана містом. У цій інструкції було перераховано функції та обов'язки квартальних комітетів [89, с. 16].

З моменту виникнення вуличних, квартальних, дільничних тощо комітетів дослідники вели суперечки про їхню природу. Як і на сучасному етапі, були прихильники тієї точки зору, що ці комітети мають громадську

природу: та ті, хто визначав природу вуличних, квартальних тощо комітетів як державницьку. Безперечно, вважаючи вуличні, квартальні, дільничні тощо комітети «масовими організаціями» [104, с. 20], вчені, які дотримувались першої позиції, характеризували їх як:

- нову громадську форму боротьби за благоустрій [105, с. 6];
- громадські організації [104, с. 20; 106, с. 43];
- масові громадські організації [72, с. 105];
- місцеві громадські організації для надання допомоги міській Раді у справі підвищення культурного рівня міського благоустрою [48, с. 11];
- місцеві громадські організації допомоги міській Раді у справі благоустрою міст і підвищення культурного рівня трудящих [74, с. 29];
- місцеві громадські організації допомоги міській Раді у справі благоустрою міста, збереження і ремонту житлофонду, у боротьбі за чистоту житла, двору, вулиці, квартири і підвищення культурного рівня трудящих [73, с. 95].

Прихильники другої точки зору вважали, що вуличні, квартальні, дільничні тощо комітети – це масові органи місцевих Рад, разом із секціями і депутатськими групами [106, с. 40; 88, с. 94–95; 48, с. 28]. Один з них, П. К., аргументував свою позицію так: «організація і діяльність вуличних (квартальних) комітетів у ряді міст Союзу вказують, що вуличні (квартальні) комітети як за своєю формою, так і за змістом роботи по суті майже не відрізняються від дільничних депутатських груп, якщо не брати до уваги деякі відмінності в їхньому створенні. У більшості міст СРСР вуличні комітети організуються незалежно від наявності підрайонних і дільничних депутатських груп, і тільки в містах УСРР, Західного Сибіру і Азербайджанської СРСР вуличні комітети створюються там, де через відсутність депутатів рад не може бути організована депутатська група. Основна кількість міст, які мають вуличні (квартальні) комітети, обов'язково обирає до їхнього складу депутатів Ради і лише дуже невелика частина міськрад не дотримується цього правила і організовує вуличні комітети без участі депутата Ради, а тільки із числа активістів. Відмінність вуличних (квартальних) комітетів від дільничних депутатських груп в деяких містах полягає тільки в тому, що вуличні (квартальні) комітети обираються на загальних зборах, у той час як депутатські групи не обираються, а створюються і затверджуються міською чи районною Радами із числа своїх активістів. У містах же, де вуличні (квартальні) комітети не обираються, а затверджуються міськими чи районними Радами із числа активістів, що працюють разом із депутатами Рад, організаційні принципи створення вуличних (квартальних) комітетів і дільничних депутатських груп повністю збігаються. Таким чином, за своєю організаційною побудовою вуличні (квартальні) комітети являють собою не що інше, як дільничні депутатські групи, і тому ми вважаємо доцільним існуючі вуличні (квартальні) комітети перейменувати в дільничні чи підрайонні депутатські групи [88, с. 95]. Деякі вчені навіть розглядали терміни «депутатська група» та «вуличний комітет» як синоніми [62, с. 350].

Спростовуючи такий підхід, дослідники першої групи зазначали: «вуличний комітет — це організація, що створена самими мешканцями однієї вулиці для допомоги міським установам у справі благоустрою і наведення порядку як в будинках, так і на самій вулиці. Дільнична депутатська група — це масовий орган власне міської (районної) Ради, який має більш широкі права та повноваження, — вона ніби є повпредом (повноважним представником. — *автор*) Ради у даній дільниці міста» [107]

Дільничні депутатські групи та дільничні комітети, у разі наявності і перших і других, функціонували на одній території, що ж до території, яку охоплювали своєю діяльністю дільничні і підрайонні депутатські групи та вуличні й квартальні комітети, дослідники зазначали: «одним з завдань підрайонних та дільничних депутатських груп є спостереження за санітарним станом і покращенням роботи усіх житлово-комунальних, культурно-побутових і торговельних одиниць дільниці; нагляд за благоустроєм всієї території своєї дільниці. Робота ж вуличних комітетів, звісно, обмежується тільки територією однієї вулиці. Таким чином, обсяг роботи дільничних депутатських груп і вуличних комітетів, безумовно, не збігається» [107, с. 70].

Гостроти суперечкам про природу вуличних тощо комітетів надавала спочатку відсутність нормативно-правового регулювання, а потім — його фрагментарний характер. Виходячи із правового статусу цих комітетів у тому вигляді, у якому його було закріплено на цьому етапі, більше аргументів на користь своєї точки зору мали ті вчені, які вважали, що вуличні, дільничні та квартальні комітети мають державну природу. Що ж до статей у періодичних виданнях, то майже всі вони свідчать про суто державну природу комітетів, — починаючи від ініціативи створення, яка виходила від місцевих Рад або їхніх виконавчих комітетів, закінчуючи постійним контролем діяльності комітетів з боку цих органів.

У 1930-х роках до домових, вуличних тощо комітетів починають застосовувати термін, який протягом наступних більш ніж п'ятдесяти років буде вживатися для їхньої характеристики — термін «самодіяльність». Так, ці комітети вважали:

- органами самодіяльності [106, с. 41];
- формою залучення мас до безпосередньої трудової участі у благоустрої міст ... в порядку повної добровільності, на основі самодіяльності і соціалістичного змагання [106, с. 43];
- формою громадської самодіяльності [71, с. 23; 108, с. 30];
- основною громадською формою самодіяльності трудящих у галузі благоустрою [90, с. 16];
- «самочинними» організаціями [72, с. 105].

Не існує єдності і стосовно того, завдяки чій ініціативі виникли ці органи. С. Р. писав, що «ініціатива створення цих груп (вуличних комітетів — *автор*) належала домашнім господаркам — дружинам шахтарів» [73, с. 94]. Деякі автори наполягають на тому, що вуличні комітети — це «почин

десятків тисяч гірняків» [109], що вони виникли «у порядку почину самих трудящих мас» [110, с. 20], що таку форму територіальної самоорганізації населення «висунули самі маси» [63]. 31 жовтня 1933 року у передовій статті газета «Правда» писала: «Погляньте, які нові форми участі у будівництві соціалістичних міст висунули самі маси. У Донбасі створюються вуличні комітети» [62].

Інші дослідники зазначають: «з ініціативи Горлівської міської Ради (Донбас) – широко розгорнулася масова робота з благоустрою міст, в ході якої вперше і виникли нові організаційні форми роботи Рад у вигляді вуличних і квартальних комітетів – Почин Горлівської Ради був підтриманий Радами інших міст – [62, с. 348]; «Горловка перша постановила організувати на всіх вулицях міста такі, що обираються, вуличні комітети для керівництва всією роботою з благоустрою» [111, с. 145]; «квартальні комітети є одною з форм організації трудящих (радами. – *автор*) в галузі благоустрою» [112, с. 44].

На сучасному етапі вже неможливо встановити, кому належала ініціатива створення вуличних, квартальних тощо комітетів, – чи то дійсно була самоорганізація «знизу», чи вдалою виявилася модель, запропонована територіальним мікрогромадам «зверху». Не викликає сумніву одне – у той період та пізніше, у кризових ситуаціях, державні органи використовували «великі можливості», які «відкриває вміле використання активності трудящих мас міст» [40, с. 63]. Ентузіазм багатьох тисяч учасників цього руху вражав, – наприклад, П. Устюгов у статті «Міськради у боротьбі за благоустрій» згадує пекаря Суслова, який не мав можливості працювати на суботниках ні вдень, ні ввечері. Він попросив відвести йому окрему ділянку для риття траншеї та виконав цю роботу вночі [113, с. 65].

Саме збільшення навантаження на робітників, що брали участь у діяльності комітетів, у першу чергу викликало численні звинувачення цієї форми територіальної самоорганізації населення у її недоцільності, – адже «тільки у четвертому кварталі 1933 року робітники Горлівки та їхні родини відпрацювали 150 тисяч трудоднів на устрій міста» [42, с. 55]. Багато хто ставив під сумнів очевидний на сучасному етапі зв'язок між благоустроєм та виробничими показниками. Але «практика перебудови культ–побутової роботи у Горлівці одразу ж підтвердила найтісніший зв'язок питань благоустрою з питаннями виробництва, освоєння механізмів, підвищення продуктивності праці. З іншого боку, успіхи, що були досягнуті горлівцями в області благоустрою, одразу ж відобразилися на покращенні роботи у шахтах» [59, с. 9–10]. Відповідні статистичні дані було оприлюднені на першій сторінці газети «Правда» у 1934 році: «Рік тому «Правда» писала ... як із знуцанням звертались до нас з питанням: «А скажіть, на скільки тон ваші квіти можуть підняти добування вугілля?», – розуміючи під «квітами» увесь комплекс нашої боротьби за підвищення культурно–побутових умов. Можна привести дві цифри: за 9 місяців 1933 року у Горлівці добуто 4163393 тонни вугілля, за 9 місяців 1934 року надано країні вугілля 5315345 тон. Підвищення на 27,7 відсотка – ось наша відповідь!» [114, с. 3].

Кореспонденти іншої центральної газети, «Известий», зазначали: «перед обличчям неспростованими фактами маловіри вклоняли голови і розводили руками. Вони все ще не могли зрозуміти, чому піднялося добування вугілля, якщо шахтарі витрачають свої сили і весь свій вільний час на розбивку парків, деревонасадження, очистку завалів сміття, посадку квітів» [115].

Навіть ті дослідники, які вважали, що вуличні, квартальні тощо комітети мають не державну, а громадську природу, не заперечували, що ініціатива їхньої організації могла належати і як правило належала державним органам.

Так, Дніпропетровська міськрада на початку березня 1934 року приступила до організації квартальних комісій сприяння благоустрою міста; таких комісій було організовано більше 20. Їхнім основною завданням було підтримання чистоти і порядку на вулицях, збереження зелених насаджень, сприяння ЖОКТам і приватним домоволодінням у здійсненні правил санітарії; для організації комісій депутати міськради були прикріплені до окремих вулиць і кварталів [116]. Характеризуючи Постанову Тульської міської ради від 25 січня 1934 року «Про організацію комітетів вулиць у Тулі» О. І. Лепьошкін вказував, що вона передбачала: первісна організація комітетів вулиць проводиться оргвідділом міськради, який керує ними у подальшому через районні (дільничні) депутатські групи [62, с. 350]. Відповідно до норм Постанови, завданням на перше півріччя 1934 року було організувати не менше ста вуличних комітетів, а первісна організація комітетів вулиць була покладена на оргвідділ міськради [117]. Розповідаючи про роботу комунальної секції Черкаської міської Ради у 1937 році, П. Д. Срібний зазначає: «секція ухвалила — збільшити кількість квартальних комітетів. У постанові зазначається, хто з членів секції, де саме і до якого часу повинен провести відповідну роботу з організації квартального комітету. На наступних засіданнях окремі члени секції доповідали про виконання цього завдання, про склад квартальних комітетів» [118, с. 41]. Явним недоліком при цьому було те, що у разі створення вуличних, квартальних тощо комітетів в адміністративному порядку було неодноразово зафіксовано «випадки, коли комітети існують тільки на папері» [73, с. 99].

В працях вчених зазначалося також, що державні органи, переважно в особі місцевих Рад, керують повсякденною діяльністю вуличних, квартальних тощо комітетів, а також контролюють процес формування їхнього складу, який відбувався трьома основними способами:

1) особами, які мали право голосу та проживали на відповідній території. К. Рязанов, свідок зародження цих комітетів, описує процес формування їхнього складу так: «вуличні комітети обиралися на загальних зборах громадян, що проживали на даній ділянці із розрахунку на десять будинків — один член комітету» [119];

2) на загальних зборах громадян, що мешкають у межах території, на якій комітет утворюється, та затверджувалися президіями міськрад» [104, с. 20];

3) призначався органами державної влади — міською Радою, її президією. Такий підхід не був типовим, але він зустрічався. Вивчаючи та узагальнюючи досвід роботи вуличних комітетів, С. Р. відзначив, що інколи «вуличні комітети організуються та працюють як територіальні депутатські групи на чолі з депутатом Ради, мають у своєму складі депутатів Ради, які живуть на даній вулиці, і кращих активістів у галузі благоустрою. У містах ..., де з огляду на кількість депутатів Ради неможливо мати *вуличний комітет на правах територіальної депутатської групи* (курсив наш. — автор), вуличні комітети організуються під керівництвом секції комунального господарства і благоустрою (у такому випадку головою вуличного комітету може бути активіст — не депутат Ради) [73, с. 95].

Порівнюючи порядок формування депутатських груп та вуличних комітетів, вчені відзначали: «вуличні комітети можуть обиратися громадянами без огляду на те, чи будуть в їх складі депутати і кандидати у члени місцевої міської (районної) Ради, а дільничні депутатські групи не обираються, а створюються із депутатів (кандидатів) і активістів, що живуть на даній дільниці міста. Дільничні депутатські групи затверджуються міськими (районними) Радами, а вуличні комітети можуть і не затверджуватися [107, с. 69].

Узагальнюючи існуючу практику, дослідники додавали зауважень і щодо складу комітетів. Так, В. Т. Кирпичов зазначав: «досвід показав, що при організації комітетів вулиць необхідно особливу увагу приділити підбору складу комітету. При виборах вуличного комітету треба менше обирати «пихатих» начальників і побільше домашніх господарок. Домашні господарки показали зразки роботи, вони вболівають за справу, що її їм доручили. Треба обирати безпосередньо з міст активних, перевірених домашніх господарок» [103, с. 74–75].

Квартальний, вуличний тощо комітет очолював голова. Як правило, він обирався разом із самим комітетом на загальних зборах населення (наприклад, як на території, в межах якої діяла Червонозаводівська райрада міста Харкова [120, с. 34]), але інколи комітет обирав голову на своєму засіданні «із свого середовища» [119] або голова затверджувався «президіями Рад (місцевих Рад. — автор) із числа депутатів, що проживають на даній вулиці» [73, с. 95].

Інформації про поточний розподіл функцій всередині комітету у 1930–ті роки збереглося досить небагато. Як правило, крім голови у комітеті був ще й секретар, а усі інші члени працювали кожен з довіреною йому дільницею, частиною вулиці, кварталу. Про це свідчать цитати із досліджень того часу: «робота всередині вуличних комітетів розподілена шляхом закріплення за окремими товаришами окремих дільниць. Наприклад, комітет сприяння вулиці Фрунзе у місті Калінін, що складається із 9 членів, закріпив за кожним із членів по частці території з 30 будинками» [48, с. 7–8]; «комітет із свого середовища обирає для керівництва та безпосереднього зв'язку з міськрадою голову і для технічного ведення справ — секретаря. Усі інші члени комітету прикріплюються до «десятидворок» [119].

Значно більше інформації збереглося про керівництво роботою комітетів, яке здійснювала міська рада безпосередньо або через свої органи. Обов'язковість такого керівництва була закріплена на нормативному рівні: Президія ВЦБК 1 листопада 1934 року запропонувала міським Радам «забезпечити конкретне повсякденне керівництво вуличними комітетами, ретельне вивчення і перевірку їхньої роботи» та «надавати технічну допомогу вуличним комітетам через відділи Ради шляхом прикріплення до них спеціалістів і працівників відділів Рад, особливо комгоспу, здоров'я і народів, а «у великих містах, де організовані підрайонні і дільничні депутатські групи, покласти на них керівництво вуличними комітетами як основним активом депутатських груп» [48, с. 8, 10].

У 1930-х роках наявність такого керівництва розглядалася як необхідна і головна причина успішної роботи вуличного, дільничного, квартального тощо комітету. Голова ЦБК УСРР Г. І. Петровський зазначав, що «багато секцій та депутатських груп, квартальних комітетів проявляють величезну громадську ініціативу у господарському й соціально-культурному будівництві. Цю зростаючу активність мас не завжди вміють очолити об'єднанками, райвиконками та міські ради» [121, с. 26].

Отже, відсутність уваги до роботи комітетів з боку місцевих рад сприймалась негативно. Література того періоду містить численні приклади такого підходу. Так, у 1937 році у часопису «Радянська Україна» було надруковано статтю із критикою роботи Горлівської та Кадіївської міських Рад. У статті, зокрема, зазначалося, що «ще у 1935 році у Кадіївці широко розгорнулася робота з організації громадськості навколо впорядкування міста. Це обумовило й організацію значної кількості вуличних і квартальних комітетів, але через послаблення уваги, незадовільне керівництво роботою з боку кадіївської міськради вони протягом 1936 року розпались і зараз у Кадіївці працює лише один вуличний комітет, який складається з 7 членів та 10 осіб активу»; «у 1935 році вуличні комітети в Горлівці показали гарні зразки своєї роботи, але в 1936 році, внаслідок послаблення уваги до цієї важливої ділянки роботи й керівництва ними з боку міськради, частина вуличних і квартальних комітетів Горлівки працювала незадовільно» [92, с. 43]. Резюмуючи союзний досвід стосовно вуличних комітетів, часопис «Власть Советов» зазначав: «в організації і в роботі вуличних комітетів є ще серйозні недоліки. Ряд міськрад не зміг організувати чіткого керівництва вуличними комітетами. Вони були слабко пов'язані з секціями та депгрупами рад. Посилення керівництва роботою вуличних комітетів дозволить покращити цю роботу і зробити вуличні комітети дієвою формою масової роботи з міського господарства» [122, с. 23].

Отже, стосовно необхідності керівництва роботою комітетів питань не було. Дискусії виникали тільки з приводу того, які саме органи ради мають контролювати діяльність вуличних, дільничних тощо комітетів, та які форми повинен мати такий контроль. І знов-таки, відсутність нормативно-правового регулювання обумовила різноманітність підходів до вирішення

цього питання. Вчені зазначали, що «в одних містах вуличними комітетами безпосередньо керують міськради, в інших керівництво здійснюється комунальною секцією, у третіх — секцією благоустрою» [74, с. 30; 118, с. 42]. Іноді керівництво здійснювали депутатські групи [62, с. 350]. Вчені також фіксували випадки, коли відповідні контрольні повноваження відносилися до компетенції виконавчих органів міських Рад — міських відділів комунального господарства або, як це було у Червонозаводівській райраді м. Харкова — до відання організаційного відділу ради [120, с. 34]. З цього приводу дослідники зазначали: «це невірно ... Як секціями, так і вуличними комітетами може і повинна керувати Рада в цілому, а не який-небудь її відділ» [71, с. 23].

Причому, якщо керівництво здійснювала група або секція, це не виключало втручання і з боку місцевої Ради. Дослідники зауважували: «поряд з дільничними групами роботою вуличних комітетів керують і міські Ради, які виділяють і закріплюють за вуличними комітетами спеціальних інструкторів, періодично заслуховують доповіді комітетів і підготовлюють скликання зальотів та нарад вуличних комітетів» [73, с. 98–99].

Найбільшу критику з боку дослідників викликало керівництво вуличними тощо комітетами, яке здійснювали секції місцевих рад. Зокрема, вони зауважували:

— «деякий час спостерігалася тенденція звалити керівництво вуличними комітетами на секції благоустрою, що було невірним, оскільки вуличні комітети не обмежувалися тільки питаннями благоустрою» [104, с. 22];

— «вуличні комітети в своїй роботі не обмежують себе питаннями, що відносяться до однієї якої-небудь секції. Тому і не може стояти питання про передачу керівництва ними тільки одній якій-небудь секції міськради (на Україні, в Запоріжжі автору доводилося зустрічати вуличні комітети, перейменовані у комісії сприяння благоустрою, які всі були підконтрольні секції благоустрою і обслуговувались апаратом комунального відділу). Звісно, це не виключає того, що вуличні комітети, які працюють значною частиною лінією благоустрою, повинні зв'язуватися з цією секцією тісніше, ніж з іншими. Секції можуть скликати представників вуличних комітетів і т.п. Але у випадку необхідності проведення тієї чи іншої роботи через вуличні комітети, секції повинні добитися відповідного дозволу міськради, якій тільки і належить загальне керівництво роботою всіх вуличних комітетів» [48, с. 10].

Вивчення літератури надало достатньо матеріалів для систематизації автором форм керівництва вуличними тощо комітетами з боку секцій та / або депутатських груп (для цього історичного періоду таке узагальнення здійснюється вперше):

— спільне проведення робіт. Так, комунальна секція Черкаської міської Ради опікувала квартальні комітети, разом з ними проводила роботи зі встановлення обсягів необхідного ремонту, брала участь в організації та обладнанні міського пляжу, в озелененні міста і у висадці квітів, у будівництві парку [118, с. 42];

- затвердження персонального складу квартальних комітетів [118, с. 42];
- систематичне надання доручень квартальним комітетам і повсякденні перевірки їхнього виконання [118, с. 42];
- перевірка роботи квартальних комітетів [118, с. 42];
- складання плану роботи вуличних комітетів відповідно до плану роботи депутатської групи [73, с. 98];
- виділення зі складу активу депутатської групи позаштатних інспекторів з метою прикріплення їх до окремих вуличних комітетів [73, с. 98–99];
- звіти керівників вуличних комітетів на засіданнях депутатських груп [106, с. 42–43].

- організація взаємоперевірок квартальних комітетів [118, с. 41];

- організація обміну досвідом квартальних комітетів [118, с. 41].

Місцеві Ради, особливо у великих містах, де кількість комітетів становила 50–100 і більше, безпосереднє керівництво такою широкою мережею здійснювати були не в змозі [48, с. 9]. Виходячи з цього, формами керівництва вуличними тощо комітетами з боку місцевих рад були:

- заохочення ефективної роботи комітетів – преміювання цінними подарунками, нагородження почесними грамотами кращих голів вуличних комітетів, вручення премій і почесних грамот відбувалося на загальних зборах громадян [101, с. 15];

- розповсюдження позитивного, передового досвіду;

- наради членів вуличних тощо комітетів з питань організаційної та оперативної роботи;

- звіти керівників комітетів на засіданнях Рад;

- систематичні перевірки діяльності вуличних тощо комітетів;

- ретельний відбір особового складу керівників і членів комітетів [106, с. 42–43];

- проведення курсів голів комітетів [73, с. 99];

- заслуховування на своїх засіданнях доповідей голів комітетів [71, с. 24]. Наприклад, протягом 1936–1936 років на кожному засіданні президії Червонозаводівської райради міста Харків розбирали питання окремих квартальних комітетів; президія заслуховувала звіти голів квартальних комітетів про їхню роботу [120, с. 34].

Повноваження, які мали вуличні, квартальні тощо комітети були вкрай різноманітними. Адже комітети наділяли повноваженнями різноманітні органи, які виходили із різного розуміння їхньої природи. Стосовно завдань вуличних, квартальних, дільничних комітетів двозначностей не виникало: «найближчим і основним заданням комітетів вулиць є залучення і організація громадськості на активну боротьбу за культурну, впорядковану, чисту вулицю, чистий двір, чисте робоче житло» [48, с. 11]. Більш детально у цьому відношенні була пам'ятка міськради Воронежу щодо вуличного комітету, у якій задачі і цілі комітету визначалися так: «комітет вулиці створюється з метою допомоги райраді і її відділам для масового залучення трудящих, що живуть на даній вулиці, до більш активної їх участі у боротьбі за благоустрій міста, за

приведення і утримання у зразковому порядку вулиці, тротуарів, дворів, домоволодінь, установ і підприємств, що розташовані на даній вулиці, за віднайдення та повне використання місцевих коштів, ресурсів і можливостей, спрямованих на приведення у порядок бруківок, розширення зелених насаджень, за збереження і розширення житлового фонду, збереження зелених насаджень, покращення роботи водопроводу, каналізації, освітлення й інших об'єктів господарства на даній вулиці» [75, с. 28].

Відсутність відповідних нормативно-правових актів на рівні держави та / або суб'єктів федерації дозволяє розглядати повноваження вуличних комітетів тільки на основі наукових праць, які є вельми нечисленими, та статей у періодичних виданнях масового характеру. Для досягнення цієї мети автором були переглянуті газети «Правда», «Известия», журнали «Власть советов», «Советское строительство», «Социалистический город» та «Радянська Україна» за відповідний період. Узагальнення отриманої інформації (для цього історичного періоду воно здійснюється вперше) дозволяє стверджувати, що вуличні тощо комітети мали такі повноваження:

— *виконання робіт з благоустрою та контроль за станом вулиць, дворів, нежитлових приміщень.* Так, у 1936 році вуличний комітет Кооперативної вулиці міста Керч обстежив санітарний стан квартир, дворів, сараїв і горищ і вжив заходів до усунення виявлених ненормальностей [97, с. 12];

— *організаційно-масова робота з населенням, переважно культурного характеру.* Комітети Червонозаводівського району міста Харків протягом 1936 року займалися організацією постишевських кімнат, дитячих майданчиків, організовували роботу різноманітних добровільних товариств, провадили колективне відвідування кіно, організовували самодіяльні гуртки, провадили роботу з ліквідації неписьменності. Квартальні комітети провели значну роботу по району – дружини трудящих здали норми на ПВХО – 16000 осіб, ... у районі було створено 12 співочих жіночих капел, 4 драматичних гуртки, 2 гуртки шиття [120, с. 34]. Деякі комітети після видання законопроекту про заборону абортів проводили лекції, бесіди та доповіді з обговорення цього акту [73, с. 97]. Вуличні, квартальні тощо комітети організовували випуску газет і журналів для дружин робітників, вели боротьбу з хуліганством, створювали дитячі майданчики і навіть ясла, мобілізували населення на надання допомоги залізничному транспорту [74, с. 30]. Комітети організовували дозвілля дітей і боролися з дитячою бездоглядністю та безпритульністю [104, с. 21]; допомагали реалізовувати квітки грошово-речових лотерей, вели санітарно-просвітницьку роботу у створених ними організаціях Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, надавали допомогу при працевлаштуванні підлітків [101, с. 7];

— *організаційно-масова робота з населенням, переважно пропагандистського характеру.* Так, за інформацією Червонозаводівської райради міста Харків, квартальні комітети два рази на місяць проводили

збори населення вулиць, на яких заслуховували звіти окремих активістів про виконану ними роботу, проробляли доповіді керівників партії й уряду, постанови [120, с. 34]. Член одного з багатьох вуличних комітетів у 1937 році писав, що «за короткий проміжок часу було організовано вісім зборів неорганізованого населення для обговорення Сталінської Конституції. Вуличний комітет організував колективне слухання промови товариша Сталіна на Надзвичайному VIII Всесоюзному З'їзді Рад. Зараз проводиться опрацювання нового Виборчого закону» [123]. Голова іншого комітету розповідав: «починаючи з минулого року (1936. — *автор*), ми розгорнули широку політвиховну роботу. Так, на зборах, в яких брало участь по 100—150 осіб, ми обговорювали нову Конституцію СРСР, доповідь товариша Сталіна на Надзвичайному VIII З'їзді Рад СРСР, доповідь товариша Любченка на Надзвичайному XIV З'їзді Рад УСРР, крім того, глибоке вивчення Конституції СРСР і УСРР ми проводили по квартирах, збираючи по 5—8 домогосподарок. Таки читки ми провадили 10—12 разів» [124, с. 71]. Квартальний комітет машинобудівельного заводу у місті Краматорськ провів серед трудящих пояснювальну роботу про події в Іспанії і зібрав серед мешканців свого кварталу 361 крб. на допомогу жінкам і дітям Іспанії [92, с. 44]. Аналогічні приклади наводять і дослідники. Так, Г. Антіпін і В. Михалкевич, вивчаючи функціонування вуличних комітетів, дійшли висновку, що «одна з форм роботи вуличних комітетів — проведення загальних зборів громадян. На зборах обговорюються нагальні питання життя вулиці, кварталу, селища чи міста, зачитуються рішення Рад і їх виконавчих органів, радянські закони, пропагуються заходи, що проводяться виконкомом місцевої Ради. Як правило, такі збори скликаються один раз на квартал» [101, с. 12]. Крім того, дуже часто вуличні комітети випускали свої стінгазети, які називали «новим видом радянського друку» [71, с. 3];

— *повноваження із сприяння органам державної влади*. Вуличні комітети допомагали фінансовим органам збирати податкові платежі [101, с. 7]; при деяких комітетах функціонували товариські суди [73, с. 97], товариські суди з комунальних і житлових справ [104, с. 22]. У Краматорську квартальні комітети мали свої штампи, видавали довідки, за якими провадилася прописка і виписка з домових книг, видавали довідки про сімейний стан, засвідчували автобіографії призовників до Червоної Армії тощо [92, с. 45].

Вичерпний перелік повноважень, однак, надати неможливо. Так підсумовуючи все, що було виконано одним з квартальних комітетів у 1936 році, його голова зауважив: «тепер, коли роботу з благоустрою налагоджено, ми приступили до виконання нових завдань, домагаємось кращого обслуговування мешканців магазинами, поліклінікою, домоглись освітлення вулиць» [103, с. 75]. З цього ж приводу, вивчаючи повноваження вуличних тощо комітетів у 1937 році, С. Р. цілком справедливо зазначив: «робота вуличних комітетів показує, що, спираючись на ініціативу широких верств трудящого населення, вони вже далеко перейшли за ті межі, які встановлювалися для них місцевими положеннями» [73, с. 98].

1. 2. Становлення органів самоорганізації населення.

Незважаючи на фрагментарне нормативно-правове регулювання і на тотальний контроль за вуличними комітетами з боку держави, на початку 1930-х років вони принаймні створювалися та функціонували. Такої уваги періодичних видань до висвітлення роботи вуличних, квартальних, тощо комітетів та / або інших історичних аналогів органів самоорганізації населення більше не спостерігалось на жодному етапі їхнього існування. Недоліком, однак, було те, що увага вчених та практичних працівників до цих комітетів так і не одержала узагальнення на державному рівні або на рівні суб'єктів федерації, — у вигляді Закону або Положення про них. Уявляється, що матеріалів для розробки відповідних проектів було напрацьовано достатньо, а прийняття Закону або Положення надало би поштовху для нових доктринальних розробок та пошуків у інших напрямках, а на практичному рівні — до подальшого розквіту домових, вуличних тощо комітетів.

З 1937 року починається період занепаду вуличних, квартальних тощо комітетів. Такий висновок є новим для вітчизняної літератури; він базується на перегляді автором публікацій у періодичних виданнях другої половини 1930-х років. Про комітети згадують все менше, а якщо згадують, то переважно критикуючи місцеві Ради за недостатню увагу до них, і як наслідок — за різке зменшення їхньої кількості. Натомість, у газетах та журналах замість рубрик та статей про вуличні комітети, листів голів вуличних та квартальних комітетів, з'являються письма стаханівців, статті про стаханівський рух в житловому будівництві (див., наприклад, [125, с. 4–7]) — рух територіальної самоорганізації населення перестав бути пріоритетним, поступившись стаханівському руху.

Незважаючи на істотне зменшення уваги державних органів до дільничних, вуличних, квартальних тощо комітетів, раніше організовані комітети продовжували існувати. Житлове питання, питання благоустрою та побутового обслуговування залишалися вельми актуальними, але у відповідних актах на рівні СРСР та / або союзних республік про вуличні, квартальні тощо комітети не йшлося. Наприклад, у Постанові РНК УРСР і ЦК КП(б)У від 29 березня 1941 року «Про покращання благоустрою міст, робітничих селищ, житла і побутового обслуговування населення міст УРСР» було відмічено певні недоліки у відповідних сферах, надано вказівки місцевим Радам з цього приводу, але про залучення громадського активу, вуличних, дільничних тощо комітетів не згадується [126].

Допомога вуличних, квартальних тощо комітетів широко використовувалася при виконанні другого та третього п'ятирічних планів. Другий п'ятирічний план (1933–1937 роки) передбачав проведення значних робіт з озеленення, планування міст, будівництва парків культури і відпочинку, стадіонів тощо

[127]. Його було успішно виконано, і Третій п'ятирічний план передбачав вже більш широкомасштабні дії, переважно з боку самої держави: збільшення мережі кінотеатрів, клубів, бібліотек, будинків культури і читалень із широкою організацією і збільшенням у 6 разів стаціонарних і інших звукових кіноустановок [128]. Виконанню третього п'ятирічного плану (1938–1942 роки) перешкодила Велика Вітчизняна війна.

У нормативних документах воєнного та перших років післявоєнного періоду не існує згадки про історичні аналоги органів самоорганізації населення, хоча і відзначалася широка участь громадськості у поновленні будівель та благоустрою ([129, 130, 131, 132]). У нормативних актах, що стосувалися житлового питання, йшлося переважно про будівництво нового та про поновлення зруйнованого житла ([133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143]), про користування житлом ([144]), про встановлення тимчасових норм житлової площі у містах із значною кількістю населення, які зазнали значного руйнування під час війни, на рівні 9 квадратних метрів на одного проживальця ([145, 146, 147, 148]).

У 1948 році Рада Міністрів УРСР відмічала, що багато житлових будинків, які було зруйновано у період війни та ворожої окупації, ще не відремонтовано. Наводилися і фактичні дані: у місті Київ з 7600 будинків житлового фонду міської Ради потребували невідкладного ремонту 34 % будинків, у місті Дніпропетровськ з 3100 будинків – 44 % [149]. Є підстави вважати, що історичні аналоги органів самоорганізації населення брали участь у поновленні та відбудові житлових будинків на визволених територіях у період війни та після її закінчення – адже «в тяжких умовах воєнного часу було збудовано та поновлено житлових будинків загальною площею приблизно 50 мільйонів квадратних метрів» [150]. Аргументом на користь того, що такі комітети існували, є затвердження постановою Ради Міністрів УРСР від 26 лютого 1949 року Положення «Про комісії сприяння зберіганню житлового фонду і покращенню житлового господарства місцевих Рад депутатів трудящих при домоуправліннях у містах і населених пунктах міського типу УРСР» [151] (перший з аналогічних актів з'явився 6 червня 1946 року в РРФСР – Колегією Міністерства комунального господарства було затверджено Примірне положення «Про комісію сприяння з поновлення і експлуатації житла у містах і робочих селищах РРФСР» [152]; як стверджує сучасник тих подій, О. В. Лужин, комісії сприяння вперше були створені восени 1945 року в Ленінграді [153, с. 253]). Обидва документи закріпили нормативний статус таких, що вже існували та діяли, громадських утворень, аналогічних вуличним, квартальним тощо комітетам (ці два нормативних акти були майже ідентичними за змістом). Виходячи з критичних довоєнних зауважень стосовно вуличних, дільничних тощо комітетів, кожен суб'єкт федерації нарешті врегулював питання, які раніше вирішувалися самостійно та по-різному у кожному місті.

Відповідно до норм Положення, комісії сприяння зберіганню житлового фонду і покращенню житлового господарства (надалі – Комісії)

організовувалися при кожному домоуправлінні у складі 5–9 осіб. Персональний склад Комісії обирався на загальних зборах мешканців будинків, що входили до складу домоуправління (у цей період при домоуправліннях організовувалися та функціонували також громадські житлово–конфліктні комісії [154, с. 66]), строком на один рік, та затверджувалися виконавчим комітетом Ради депутатів трудящих. Після цього зі свого складу Комісія обирала голову, секретаря, та проводила розподіл обов'язків між іншими членами Комісії. Як і раніше, Комісія не була цілком самостійною, – загальне керівництво її роботою здійснював виконком місцевої Ради депутатів трудящих через житлове управління.

Основними завданням Комісій було визнано зберігання і покращення стану житлового фонду, організація і широкий розвиток ініціативи і самодіяльності мешканців у справі зберігання житлового фонду і правильної його експлуатації, підтримання зразкової чистоти та порядку у будинках, дворах і містах спільного користування та надання допомоги управителю домом в його роботі. Для виконання цих завдань Комісії отримали ряд повноважень: виконання робіт з покращення стану житлових приміщень та контроль за підтриманням житлових приміщень у належному санітарному стані, виконання робіт з благоустрою та контроль за станом вулиць, дворів, нежитлових приміщень, організаційно–масова робота з населенням, культурного і пропагандистського характеру, повноваження із сприяння органам державної влади.

Повноваження із сприяння органам державної влади розглядались дослідниками як найважливіші. Так, Н. Демиденко, вивчаючи практику діяльності вуличних тощо комітетів, відзначав, що «коли було виявлено, що рішення міськвиконкому про санітарний стан міста, охорону зелених насаджень, боротьбу із хуліганством, про правила торгівлі виконуються погано, довелося залучити до цього радянський актив, самих жителів міста. З цією метою було проведено збори... управляючих будинками, членів вуличних комітетів... Жива організаторська робота допомогла покращити виконання рішень виконкому» [155, с. 59]. Чи інший приклад: «свого часу план розвитку міського господарства було обговорено на сесії міської Ради... Вуличні комітети довели його до кожного жителя міста. Десятки тисяч осіб взяли участь у роботах із благоустрою міста» [156, с. 43].

Впорядкування на рівні союзних республік повноважень Комісій призвело до різкого зменшення кількості повноважень, які стосуються активізації участі населення у роботі органів державної влади. Звісно, це знайшло відображення і у переліку прав Комісій – Положення (пункт 9) містило усього п'ять прав:

– вносити до виконкому місцевої Ради депутатів трудящих через житлове управління пропозиції про покращення експлуатації, благоустрою, ремонту будинків, квартир, місць спільного користування, про заохочення кращих управдомів, мешканців, які сприяють збереженню і нормальній експлуатації житлових будинків, про накладання стягнень на недобросовісних управителів

будинків і про притягнення їх до кримінальної відповідальності за розтрата, побори, безгосподарську діяльність;

- обговорювати доповіді управителів будинків про стан домового господарства і хід робіт з поновлення, благоустрою, експлуатації будинку, садиби і окремих приміщень;

- ставити перед управителем будинків питання про усунення недоліків, що виявила Комісія, і встановлювати разом з ними строки для такого усунення;

- отримувати від управителя будинків усі матеріали, необхідні для виконання покладених на Комісію завдань;

- висувати вимоги до мешканців домоуправління про усунення виявлених порушень правил користування житловим фондом і доповідати про порушення управителю будинку, житловому управлінню або відповідним органам, а про найбільш зісні випадки складати спільно із управителем будинком акти для направлення матеріалів про мешканців, які порушують правила експлуатації, до народного суду для виселення їх із приміщень, що вони займають.

Отже, беручи до уваги численні критичні висловлювання довоєнних дослідників на адресу вуличних, дільничних тощо комітетів, автори положень про Комісії у союзних республіках позбавили Комісії адміністративних повноважень та прав і впорядкували здійснення контролю за їхньою діяльністю з боку органів державної влади: загальне керівництво Комісіями було покладено на виконкоми місцевих Рад депутатів трудящих через житлове управління, виконкоми місцевих Рад заслуховували на своїх засіданнях звіти голів Комісій про виконану ними роботу із попереднім обстеженням діяльності домоуправління, а домоуправління забезпечувало необхідне приміщення для роботи Комісії, надавало канцелярське приладдя.

Однак, існування Положення на республіканському рівні не виключало наявності аналогічних документів, що приймалися місцевими Радами депутатів трудящих (наприклад, [157]); звісно, відповідні Положення про громадські комісії сприяння місцевих Рад не вступали у протиріччя із республіканськими, а лише доповнювали та конкретизували їхні норми. Необхідність прийняття такого роду нормативних актів місцевими Радами депутатів трудящих була обумовлена великою кількістю бланкетних норм у республіканських Положеннях. Таким чином, вперше правове положення історичних аналогів органів СОН в УРСР на федеральному рівні було врегульовано у 1949 році (це твердження базується на перегляді автором відповідних нормативно-правових актів і не зустрічається у працях інших вчених), при чому регламентація їхнього створення і функціонування була фрагментарною, а отже — недостатньою у разі відсутності конкретизуючи Положення локальних актів. У положеннях місцевих Рад більш докладно закріплювалися:

- порядок створення Комісій;

- процес взаємодії Рад та їхніх органів з Комісіями — перераховувалися

відділи місцевих Рад, які мали право звертатися до Комісій по допомогу, зважаючи на специфіку своєї діяльності, встановлювалася періодичність звітності Комісій перед Радою та її органами, вказувалися заходи з обміну досвідом та способи поширення передового досвіду тощо;

— завдання та повноваження Комісій — у положеннях місцевих Рад завдання Комісій було класифіковано за групами в межах тих задач, що були встановлені у республіканському Положенні у вигляді переліку, наприклад: задачі з експлуатації і ремонту житлового фонду, з благоустрою, з озеленення і санітарного утримання домоволодінь, з культурно-масової роботи і роботи з дітьми, з підтримання громадського порядку; увага приділялася також участі у соціалістичних змаганнях та підтримці діяльності масових громадських організацій;

— порядок організації роботи Комісій (порядок обрання голови, його заступника, секретаря, порядок складання планів роботи Комісії, порядок та періодичність проведення засідань, ведення протоколів, порядок прийняття рішень та їхньої реалізації).

Єдиними нормами, які переходили із республіканського Положення до місцевих майже без змін, були права Комісій. У положеннях місцевих Рад навіть додатково підкреслювалося, що Комісії не мають адміністративно-розпорядчих прав і не повинні підміняти управителя будинку, коменданта, техника-наглядача, які несуть відповідальність за діяльність домоуправління і відповідні сторони життєдіяльності будинку.

У 1940-х–1950-х роках Комісії були єдиним історичним аналогом органів самоорганізації населення в УРСР, із врегульованим правовим статусом. Що ж до домових, вуличних, квартальних, тощо комітетів, то у 1940–1950-ті роки вони, як і раніше, існували тільки на основі положень, що приймалися місцевими Радами депутатів трудящих (дивись, наприклад, [158, 159, 160]) переважно на обласному рівні, або навіть їхніми виконавчими комітетами [161]. Довоєнні Положення було оновлено, в першу чергу з урахуванням статусу Комісій сприяння (фактично вуличних, квартальних комітетів), і у нормативних актах нової редакції містилися майже аналогічні норми, але з урахуванням іншої території діяльності. «Вуличні комітети організуються за рішенням виконкомів міських, районних... Рад депутатів трудящих... на території тих вулиць чи кварталів, де переважають індивідуальні житлові будинки», — писав А. Валюзін [162, с. 98]. Отже, як і раніше, ці комітети створювалися за ініціативою органів державної влади. Наприкінці 1950-х років найбільше розповсюдження мали вуличні комітети, квартальні же комітети створювалися «у тих випадках, коли один чи декілька кварталів відірвані від загального масиву житлових будинків» [163].

Як і у випадку з комісіями сприяння, підкреслювалося, що вуличні, квартальні тощо комітети не мають адміністративно-розпорядчих повноважень, а у разі необхідності застосовують лише заходи громадського впливу. Проте, навіть заходів громадського впливу у сукупності із активністю мешканців було достатньо для того, щоб органи державної влади зверталися

по допомогу до Комісій і вуличних, квартальних тощо комітетів. Тільки у 1958 році в УРСР їх залучають до підтримки у проведенні двох важливих республіканських заходів:

- до контролю за заборонаю спорудження капітальних огорож і парканів з дефіцитних будівельних матеріалів у житлово-цивільному будівництві і до влаштування живих огорож з декоративних дерев і чагарників [164];

- до проведення систематичної позашкільної культурно-масової роботи з дітьми, а також до утримання відповідних приміщень, необхідного інвентарю в належному санітарно-технічному стані, до обладнання в домоволодіннях спортивних і дитячих майданчиків та місць для ігор [165].

Дослідники констатували високу ефективність таких звернень. Наприклад, у Львівській області за період із 1955 по 1961 роки обсяг витрат Рад на розвиток народного господарства і соціально-культурні заходи збільшився майже в два рази. За цей же час витрати на утримання органів управління у загальному обсязі місцевих бюджетів скоротилися із 7,4 % до 3,07 % — не в останню чергу завдяки широкому залученню громадськості [166, с. 27]. Так, у першому півріччі 1961 року у роботі постійних комісій місцевих рад у Львівській області брало участь більше 23 тисяч активістів, у Хмельницькій області — 30 тисяч, в Одеській області — 29 тисяч, у Сталінській області — 54 тисячі [167, с. 56].

У зв'язку з цим «перед Радами постало завдання усіма засобами підтримувати самодіяльність населення і сприяти йому в цьому» [168, с. 72]. О. С. Орловський зазначає, що «період 50–60 рр. характеризувався тим, що діяльність органів ТСН (територіальної самоорганізації населення. — *автор*) стала у центрі уваги центральних, місцевих органів державної влади та партії, і це миттєво позначилось на рівні нормативного забезпечення їх діяльності» [61, с. 22]. Але він не бере до уваги Положення 1949 року, розглядаючи лише наступний нормативний акт — 25 травня 1959 року Радою Міністрів СРСР було прийнято постанову, яка стосувалась громадських домових комітетів. «Поверненню» уваги органів державної влади найвищого рівня до цих комітетів сприяв висновок ЦК КПРС про те, що і досі «багато місцевих Рад слабо виконують свої функції організаторів мас у господарському та культурному будівництві» [169].

У 1959–1960-х роках суб'єктами федерації — БРСР [170], Узбецькою РСР [171], деякими іншими, було прийнято ряд документів аналогічного змісту. Ці акти були майже тотожними, єдину істотну відмінність містить Положення про громадський домовий комітет у державному житловому фонді БРСР, пункт 11 якого передбачав, що «домовий комітет приймає з обговорених питань рішення, які є обов'язковими для управдомів, начальника ЖКВ, ЖКК, якщо вони не вступають у протиріччя із чинним законодавством і планами, які затверджені управліннями будинків, ЖКВ, ЖКК» [170]. У Положеннях інших республік, в тому числі Української РСР, згадки про правову природу актів громадських домових комітетів не було.

22 березня 1960 року Рада Міністрів УРСР видає Постанову «Про утворення громадських домових комітетів у державному житловому фонді УРСР» [172], якою зобов'язує утворити громадські домові комітети у державному житловому фонді міст і селищ міського типу Української РСР. Отже, як і раніше, ініціатива організації комітетів виходила від органів державної влади, а не від населення. Цією ж Постановою Держплану Ради Міністрів разом із Українською республіканською Радою професійних спілок було доручено у місячний строк розробити та затвердити «Положення про громадській домовий комітет у державному житловому фонді Української РСР», що було виконано 20 квітня 1960 року [173]. Що ж до Положення «Про комісії сприяння збереженню житлового фонду і поліпшенню житлового господарства місцевих Рад депутатів трудящих при домоуправліннях у містах і населених пунктах міського типу УРСР» від 26 лютого 1949 року, то воно втратило чинність, — ще одне свідчення на користь того, що комісії сприяння були історичними аналогами домових комітетів.

Додатковий аргумент на користь висунутої автором тези полягає в тому, що зміст Положення 1960 року багато в чому збігався зі змістом Положення 1949 року. Фактично, назву «комісії сприяння житлового фонду і покращанню житлового господарства місцевих Рад депутатів трудящих при домоуправліннях» було змінено на «громадські домові комітети», а сам зміст Положення 1949 року доповнено. Як і комісії сприяння, громадські домові комітети (далі — домові комітети) створювалися для більш широкого залучення населення до управління державним житловим фондом, забезпечення збереження житла і подальшого його благоустрою, для зразкового утримання будинків, квартир, домових територій і зелених насаджень, для виконання заходів з підвищення благоустрою, підтримання чистоти і порядку у будинках, дворах і місцях спільного користування. Як і роботою комісій сприяння, роботою домових комітетів керували місцеві Ради депутатів трудящих, але разом з ними відповідні права отримали і профспілкові організації (пункт 8).

Інші істотні нововведення Положення:

- комісії сприяння обиралися строком на один рік, а домові комітети — на два роки (пункт 2);

- члени комісій сприяння обиралися лише на загальних зборах мешканців будинків, а при формуванні домових комітетів з'являється і можливість обрання їхнього персонального складу на зборах уповноважених (відповідальних) по будинках, під'їздах або квартирах; норму представництва встановлювали виконкоми місцевих Рад (пункт 2). У Положенні конкретизувався порядок проведення загальних зборів мешканців будинку, його було детально викладено в іншому акті — у Положенні «Про домоуправління місцевих Рад депутатів трудящих Української РСР», затверджене Міністерством комунального господарства УРСР 28 січня 1952 року [174]. В останньому йшлося про осіб, які мали право брати

участь у таких зборах: про порядок визначення кворуму, про обрання голови та секретаря зборів, про порядок прийняття рішень (постанов) та про порядок дії управителя будинку в тому разі, якщо він не згоден із рішенням загальних зборів будинку.

- склад обраної комісії сприяння затверджувався виконавчим комітетом міської Ради депутатів трудящих, а для домових комітетів відповідне положення не закріплювалося. Тільки після обрання із свого складу голови, домовий комітет надавав відповідне рішення до Ради депутатів трудящих (пункт 4);

- пункт 3 закріплював обов'язок управителя будинку і начальника житлово-комунального відділу брати участь у роботі домового комітету;

- голови житлово-конфліктних комісій, батьківських комітетів і жіночих рад, а також громадські уповноважені пожежної охорони, якщо їх не було обрано до складу домового комітету, все одно залучалися до його роботи (пункт 5);

- було передбачено можливість обрання дільничних комітетів на дільницях техніків будинків, у складі не більше, ніж 7 осіб. Дільничні комітети отримували право проводити роботу, аналогічну роботі комісій домкому, а голови дільничних комітетів залучалися до роботи домового комітету; плани роботи дільничних комітетів затверджував домовий комітет (пункти 6, 7);

- домові комітети, у порівнянні із комісіями сприяння, отримали декілька нових повноважень, а саме: заслуховувати звіти управляючого будинками (начальника житлово-комунального відділу) про поточну роботу домоуправління (житлово-комунального відділу), про підсумки господарської діяльності за відповідний період; активно допомагати управлінню будинками у покращенні побутового обслуговування населення при домоуправліннях, добиватися утворення домових кухонь, пралень, пунктів прокату предметів домашнього побуту і т. ін.; сприяти своєчасному надходженню квартирної і орендної плати, а також плати за комунальні послуги і центральне опалювання, здійснювати громадський контроль за їхнім начисленням; вивчати характер скарг та заяв у домоуправлінні і слідкувати за своєчасним і правильним вживанням заходів за цими скаргами та заявами (пункт 9);

- повноваження домових комітетів було розширено за рахунок надання їм, у порівнянні із комісіями сприяння, додаткових прав – скликати загальні збори мешканців чи уповноважених по будинках, під'їздах або квартирах для обговорення питань збереження державного житлового фонду і покращення його експлуатації; оглядати виробничі, складські й інші приміщення, що належать управлінню будинками, житлово-комунальному відділу підприємства; здійснювати вплив на осіб, що порушують правила користування і утримання житлових приміщень; здійснювати, з дозволу місцевих Рад, контроль за витрачанням грошових і матеріальних цінностей на поточний і капітальний ремонт, на роботу з

підвищення благоустрою будинків і на культурно-просвітницьку роботу в домоуправліннях (пункт 10). У цьому відношенні цікавою є розповідь, яка з'явилася в 1961 року часопису «Ради народних депутатів»: один з домових комітетів визнав недоброякісним ремонт деякого житла і наполягав на тому, щоб винного у цьому начальника районної ремонтно-будівельної контори було звільнено з посади [175, с. 20–21];

— призначення управителя будинків (начальника житлово-комунального відділу) повинно було провадитися з урахуванням думки домового комітету (пункт 12). Стосовно цієї норми Р. А. Сафаров цілком справедливо зауважував: «було б набагато вірнішим записати, що «призначення, переміщення і звільнення управителя будинків відбувається за рішенням домового комітету. Голова домового комітету зобов'язаний мотивувати обґрунтованість прийнятого рішення. Виконком районної Ради може не погодитися з цим рішенням» [176, с. 156]. Декількома роками пізніше, виступаючи за розширення прав домових комітетів, Р. А. Сафаров знов звернувся до цього повноваження домових комітетів, зазначивши: «зараз управдом призначається начальником житлового управління з урахуванням думки домового комітету. Чи не краще встановити порядок, за якого житлове управління обов'язково узгоджує призначення управдому із громадським органом? Або навіть так: призначає і звільняє управдома домовий комітет або загальні збори мешканців із подальшим затвердженням житловим управлінням» [177, с. 71];

— домові комітети отримали можливість звітувати про свою роботу загальним зборам мешканців чи зборам уповноважених (відповідальних) по будинках, під'їздах або квартирах лише раз на рік (пункт 13), у той час як комісії сприяння були зобов'язані звітувати двічі на рік;

— пункт 16 передбачав заходи заохочення активних членів домового комітету і його комісій, активістів із числа мешканців — за поданням житлових органів місцевих Рад і відомств вони нагороджувалися грамотами виконкомів місцевих Рад депутатів трудящих і профспілкових організацій.

Отже, майже кожен із чотирнадцяти пунктів Положення 1949 року було переглянуто та доповнено, що змінило компетенцію домових комітетів у порівнянні із комісіями сприяння. Відбулося істотне розширення прав та повноважень домових комітетів у сфері виконання робіт з благоустрою та контролю за станом вулиць, дворів, нежитлових приміщень. Дослідники не завжди сприймали це однозначно позитивно. Так, А. Карапетян і В. Розін відзначали: «деякі працівники апарату не тільки перекладають на плечі громадськості свої прямі обов'язки, але й прагнуть того, щоб представники громадськості поділяли з ними їхню долю відповідальності. Саме цим викликано прагнення деяких працівників житлових управлінь і житлових контор підібрати у домові комітети не дуже неспокійних товаришів, які не вмішувалися б у звичний хід роботи» [178, с. 138]. Розширення повноважень домових комітетів мало і інші негативні наслідки. Н. Г. Дмитрієв зазначав: «на початку домові комітети обрали неправильні методи роботи. По відношенню до управителів будинків

вони стали на шлях командування. Значну частину свого часу вони витрачали виключно на виявлення недоліків в експлуатації житлового фонду, написання різноманітних скарг на домоуправління. Деякі домові комітети намагалися займатися розподілом житлової площі після її звільнення, зобов'язували управителів будинків проводити капітальний ремонт будинку без урахування асигнувань на ці цілі» [179, с. 6–7].

Як і комісії сприяння, домові комітети приділяли найбільш істотну увагу «ремонту житла, озелененню дворів і вулиць силами самих мешканців» [180, с. 5], під їхнім керівництвом працювали добровільні ремонтні дружини [181, с. 43]. Те, наскільки успішно комітети здійснювали ці повноваження, надало Раді Міністрів УРСР підстави зобов'язати виконками обласних, міських і районних Рад депутатів трудящих, керівників підприємств, організацій та установ «ширше залучати домові комітети, громадські комісії і актив до розробки проектів господарсько-фінансових планів і заходів з поліпшення експлуатації будинків, здійснення контролю за якістю і строками виконання ремонтних робіт, за витрачанням матеріалів та з організації змагання мешканців за зразковий порядок і високу культуру побуту, а також залучати мешканців до участі на добровільних засадах у роботах з благоустрою та озеленення садиб і присадибних ділянок», а також встановити, що «представник домового комітету бере участь у ревізіях фінансово-господарської діяльності домоуправління (житлово-експлуатаційної контори)» [182].

Виходячи з цього, вчені зазначали, що «настав час подумати про розширення прав домових комітетів, зокрема про надання їм повноважень виступати в суді чи перед іншими компетентними органами як представників колективів мешканців і для захисту їхніх інтересів. Відсутність таких прав ... обмежує можливості домового комітету ефективно проявляти волю громадськості у вельми важливих питаннях» [183, с. 113]. Р. Сафаров у статті «Повноваження самодіяльних організацій» виділив розділ «Права розширено, а як ними користуються?» і відзначив, що «представники громадськості не завжди добре знають свої права» [177, с. 69]. У наступному розділі, «Йти далі», він висунув пропозицію стосовно ще більшого розширення прав самодіяльних організацій, зазначаючи: «слід подумати про перетворення деяких самодіяльних організацій у колегіальні органи управління, якими вони поки що не є. Візьміть домові комітети. Нагадаємо, що у свій час певна частина державного житлового фонду управлялася колегіальними громадськими органами. Такий порядок було передбачено декретом ВЦВК і РНК РСФРР від 11 липня 1927 року «Про організацію трестів з управління муніципальними будинками». Чи не слід відродити цей порядок, якщо і не в усіх домоуправліннях, то хоча б у невеликих, де обсяг роботи є порівняно скромним? Населення, жваво зацікавлене у покращенні утримання і експлуатації житла, неодмінно візьме найенергійнішу участь у вирішенні усіх цих справ на громадських началах. Практика підтверджує це. У деяких містах домові комітети

виконують майже усі функції домоуправлінь — організують контроль за утриманням квартир, силами ремонтних дружин приводять житло у порядок, керують роботами з благоустрою території, прилеглої до будинків, озелененням тощо... але, якщо навіть реорганізація домових комітетів у колегіальні органи управління житловими будинками буде визнана недоцільною, слід все ж подумати про часткове розширення їхніх прав. Варто обговорити, наприклад, питання про більш дійову участь цих організацій у підборі управителів будинків» [177, с. 71].

Водночас, у Положенні 1960 року залишилася певна кількість бланкетних норм (наприклад, у пункті 2), що робило необхідним прийняття місцевими Радами депутатів трудящих аналогічних за змістом, але більш детальних нормативних актів. На жаль, ні в цьому, ні в наступних Положеннях не йшлося про актив комітетів, тобто про мешканців, які, не будучи обраними до складу комітету, працювали в ньому, допомагаючи виконувати його роботу, про можливості заохочення цих осіб тощо. Згадки про них знаходимо у спогадах голів домових комітетів: «наш домовий комітет... було обрано на зборах мешканців на початку 1960 року. До його складу увійшло 18 осіб... Ми створили при комітеті різні комісії, закріпивши за кожною з них певну ділянку роботи... І все ж таки діяльність домового комітету, плоди нашої роботи навряд чи були б відчутними, помітними, якщо б ми не встановили тісного зв'язку із квартироземниками, не спиралися б у своїй роботі на актив, який почали підбирати з перших же днів своєї діяльності. І зараз у активі домового комітету нараховується вже 200 осіб» [184, с. 63].

Що ж до вуличних, квартальних тощо комітетів, то їхній статус, як і раніше, встановлювався на рівнях, нижчих за рівень суб'єктів федерації, з урахуванням статусу домових комітетів. Поступово вуличні та квартальні комітети починають привертати все більшу увагу державних органів. Одною з причин цього сучасники називали те, що вулиці, забудовані індивідуальними домами, як правило, були менш упорядковані, а у місцевих Рад не вистачало коштів та сил для того, щоб привести їх у порядок. Вивчення досвіду інших місцевих Рад надавало підстави вважати, що створення та / або постійна активізація діяльності вуличних та квартальних комітетів допомагає розв'язати цю проблему [185, с. 63].

Відповідно, кількість таких комітетів за рахунок створення нових збільшилася, та тривав пошук форм активізації їхньої діяльності через розширення впливу на них державних органів. Ініціатива організації вуличних комітетів виходила вже не тільки від Рад та їхніх органів, але й від окремих депутатів. Так, один з них у 1961 році розповідав: «самодіяльних організацій в моєму окрузі немає. Між тим, деякі з них, такі, як вуличний комітет, безумовно потрібні. Зараз, коли виборці знов виявили до мене довіру, збираюся поговорити з ними про створення вуличного комітету. Він може бути добрим помічником депутата в організації роботи з упорядкування вулиці і дворів» [186, с. 57]. Інший сучасник розповідає:

«депутат... встановила тісний контакт з дільничним комітетом... і бере жваву участь у всіх його справах. Вона часто приходить на дільницю, допомагає комітету намічати плани його діяльності, підказує, чим слід зайнятися у першу чергу, і сама бере участь у проведенні різноманітних заходів» [187, с. 37].

У 1961 році заступник голови виконкому однієї з обласних Рад, аналізуючи взаємодію місцевої Ради та її органів із самодіяльними організаціями, позначив свої міркування словами «допомагати, направляти». У цьому розділі своєї статті він, зокрема:

— розповів про те, як поставлена робота з домовими та вуличними комітетами у їхній Раді: «окрім повсякденної допомоги, що надається домовим і вуличним комітетам позаштатним оргінструкторським відділом, виконком періодично скликає наради і семінари членів цих організацій. На них обговорюються чергові завдання у галузі комунального господарства, упорядкування і виховної роботи серед населення, підбиваються підсумки змагання, відбувається обмін досвідом. Саме тут міськвиконком знайомить громадськість із своїми рішеннями, які мають відношення до їхньої діяльності»;

— висловив пропозиції щодо можливостей покращення цієї роботи: «домові і вуличні комітети... можуть працювати значно активніше, якщо їм більше допомагати. Можливо, слід не один раз на квартал, а щомісячно зустрічатися із керівниками цих організацій у виконкомі, краще націлювати їх на вирішення чергових завдань, розширити коло питань, що обговорюються на нарадах і семінарах. Очевидно, необхідно посилити конкретну допомогу громадськості вулиць і домоуправлінь безпосередньо на місці»;

— пропонував залучити до спрямування роботи цих комітетів не тільки Раду та виконком, але і голів відділів Ради, і окремих депутатів Ради, і постійні комісії Ради [188, с. 30–31].

Аналогічні пропозиції дійсно мали сенс — адже «постійна комісія з благоустрою розв'язує завдання, які є близькими до вуличних, квартальних і домових комітетів», а депутат у вуличному, квартальному тощо комітеті «завжди може узнати про те, що турбує виборців, чим займається громадськість... Це одразу розширить горизонти громадської діяльності народного обранця, прояснить цілі, вкаже шляхи» [189, с. 7]. Досить часто депутати самі очолювали домові, вуличні комітети [190, с. 40], при цьому фахівці з питань роботи Рад при Президії Верховної Ради УРСР підкреслювали, що «депутат повинен завжди пам'ятати про те, що незалежно від правових підстав створення і діяльності усі вони (самодіяльні організації. — *автор*) — добровільні громадські організації трудящих. Тому природним є те, що по відношенню до них неприпустимим є будь-яке адміністрування, командування, декретування. Добра товариська порада, рекомендація, ділова допомога — ось основи, на яких повинні будуватися взаємовідносини депутата із самодіяльними організаціями» [191, с. 92]. Дуже часто самі місцеві Ради контролювали, чи взаємодіють депутати із цими організаціями. Так, в Ялті регулярно, кожні

три місяці, проводилися наради із депутатами. Таке спілкування надавало можливість виконкому краще знати, як вони працюють у своїх округах, які вимоги до них, до виконкому, до Ради висувають виборці, вуличні комітети й інші громадські організації [192].

Деякі організаційно-інструкторські відділи, коли йшлося про взаємодію із домовими, вуличними тощо комітетами, створювали Ради комітетів. Так, в одному з відділів була організована Рада домових комітетів, до складу якої увійшло 11 осіб; Рада допомагала відділу виконкому направляти діяльність домових комітетів через декілька комісій Ради — експлуатаційно-господарську, благоустрою і озеленення, культурно-масову і роботи з дітьми, підтримання громадського порядку. Члени Ради раз на тиждень чергували у виконкомі, зустрічалися із активістами домових комітетів, давали консультації з питань, що виникали у громадськості [193]. Н. Д. Христофоров пояснював це так: «ініціативи у роботі домових комітетів так багато, що оргінструкторський відділ... виконкому, не незважаючи на широкий позаштатний актив, іноді залишається у хвості подій» [194, с. 50–51].

У 1962 році Президія Верховної Ради УРСР розглянула питання щодо досвіду залучення громадськості Запорізької області до участі у роботі місцевих Рад. Було відзначено, що місцеві Ради області у своїй повсякденній діяльності стали більше спиратися на квартальні, вуличні комітети. Разом з тим Президія відзначила, що виконкоми деяких районних, місцевих Рад не завжди заглиблюються у зміст і форми роботи самодіяльних організацій, недостатньо залучають їх до участі у здійсненні практичних заходів з виконання виробничих планів, наказів виборців і соціальних зобов'язань. У зв'язку з цим Президія Верховної Ради УРСР зобов'язала виконавчі комітети місцевих Рад надавати конкретну і всебічну допомогу самодіяльним громадським організаціям, обговорювати питання їхньої діяльності на сесіях Рад і засіданнях виконкомів, ширше залучати їх до практичної роботи постійних комісій, регулярно проводити наради і семінари керівників самодіяльних громадських організацій, а також популяризовувати і розповсюджувати кращий досвід [195].

У 1963 році Верховна Рада УРСР відзначила значну роботу громадських, домових, квартальних і вуличних комітетів з підвищення відповідальності населення за стан житлових приміщень, залучення мешканців до практичної участі в збереженні будинків і квартир, до контролю за якістю капітального і поточного ремонтів, правильним витрачанням коштів і матеріалів у Постанові «Про стан і заходи по дальшому поліпшенню використання та збереження житлового фонду в Українській РСР» [196]. З 1964 року у щомісячному часописі «Советы депутатов трудящихся» з'являється постійна рубрика «Із практики громадського самоуправління».

Громадські домові комітети у період 1960–1975 років були аналогами сучасних вуличних, квартальних комітетів, а також комітетів мікрорайонів. Найближчими аналогами сучасних будинкових комітетів були:

— громадські ради будинків. Н. Г. Дмитрієв писав: «у деяких містах у

багатоквартирних будинках виникли громадські ради будинку. До їхнього складу увійшли уповноважені під'їзду, санітарні уповноважені і найбільш активні представники громадськості. Вони слідкують за чистотою, вчать мешканців бережливому ставленню до житла, слідкують за своєчасною сплатою квартирної плати. Ради будинків — це активний помічник домового комітету» [179, с. 25];

— дільничні комітети. Крім вже наведеної, існувала й інша точка зору, які комітети слід вважати дільничними. Так, Б. М. Габричидзе і А. К. Конєв зазначали, що «вуличні (квартальні) комітети можуть бути організовані не тільки по вулицях і кварталах, але й у межах території виборчих округів з виборів у міську, районну у місті, сільську і селищну Раду депутатів трудящих» [197, с. 14]).

Що ж до різниці між громадськими домовими комітетами та вуличними, кварталними тощо комітетами у 1960-х роках, А. І. Лук'янов і Б. М. Лазарєв зазначали, що в містах і селищах, де переважають індивідуальні будинки, працюють вуличні і кварталні комітети, а аналогічні завдання виконують громадські домові комітети при домоуправліннях і житлово-комунальних відділах підприємств, що створюються у тих містах та селищах, де є громадський житловий фонд [198, с. 199–200]. З цього ж приводу І. П. Прокопченко писав: «у містах... нерідко буває так, що на території мікрорайону, котрий обслуговується житлово-експлуатаційною контрою (домоуправлінням) житлового фонду місцевих Рад або житлово-комунальною контрою житлового фонду підприємств (установ, організацій), діють вуличні комітети, що обираються громадянами житлових будинків, які належать їм на праві особистої власності. У такому разі вуличні комітети повинні будувати свою повсякденну роботу в тісному контакті з громадськими домовими комітетами... оскільки завдання вуличних і громадських домових комітетів багато в чому збігаються і переслідують єдину мету» [199, с. 98–99]. Фактично, відмінність існувала тільки в тому, що на території, на якій функціонували вуличні та кварталні комітети, не існувало домоуправлінь, а отже, у цих комітетів не було повноважень, пов'язаних з взаємодією з цими управліннями.

Таким чином, вуличні й кварталні комітети продовжували існувати, незважаючи на відсутність нормативного регулювання їхньої діяльності на рівні держави та суб'єктів федерації, керуючись нормами Положень про них, що затверджувалися місцевими Радами. Так, пункт 1 Положення про вуличні комітети міста Вінниці, затверджений рішенням виконавчого комітету Вінницької міської Ради депутатів трудящих від 19 червня 1969 року, визначав, що їх діяльність спрямовується на широкий розвиток ініціативи і громадської самодіяльності населення з метою сприяння місцевій Раді депутатів трудящих в успішному проведенні всіх заходів господарського і культурного будівництва, в справі благоустрою дворів і вулиць, збереження житлового і комунального господарства та поліпшення його стану, здійснення санітарних заходів [200]. Поступово з'являються і комітети мікрорайонів: дослідники відмічали, що «громадські ради

мікрорайонів об'єднують відокремлений житловий квартал..., що має усталений своєрідний центр із установами культури, охорони здоров'я, школами, підприємствами торгівлі, побуту, комунального обслуговування» [201, с. 4], а голова громадської ради Привокзального мікрорайону міста Єнакієве зазначав: «наш мікрорайон складається із 6 кварталів. В кожному – комітет, який обрано загальними зборами мешканців» [202, с. 33].

Якщо до початку 1960-х років домові, вуличні тощо комітети дослідники не об'єднували з іншими органами та / або організаціями, розглядаючи їх окремо, то на цьому етапі їхнього розвитку, як вже було зазначено вище, комітети почали відносити до органів громадської самодіяльності. Найбільш детальне визначення цих органів надала Ц. А. Ямпольська: «це така організаційно-структурна форма громадської активності й ініціативи громадян, форма їхньої участі в управлінні державними і громадськими справами, у прийнятті рішень загальнодержавного і місцевого значення, яка створюється громадянами, які не об'єднані у спільну для них формалізовану групу (наприклад, таку, як трудовий колектив чи громадська організація), але пов'язані колективним інтересом, що виникає зі спільного задоволення побутових і інших соціально-культурних потреб, які обумовлені спільністю деяких умов життя (проживанням в одному будинку, освітою дітей в одній школі і т. д.); діючи під керівництвом міської Ради (її виконкому), ці органи беруть участь в її роботі – в управлінні житловим фондом, у благоустрої населених місць, в організації медичної допомоги населенню, у культурному обслуговуванні громадян і т. п.» [203, с. 24].

Що ж до нормативного визначення, то ні законодавство СРСР, ні законодавство УРСР не містили правових норм, в яких було б наведено дефініцію, та / або уніфіковано правове становище, права, обов'язки тощо органів самодіяльності. На цих рівнях регулювалося лише правове становище окремих органів, в тому числі – громадських домових комітетів. Прогалини, як і раніше, заповнювалися локальними нормативно-правовими актами.

Наступна після 1960 року згадка про домові комітети на нормативному рівні в УРСР з'являється у 1962 році. Рада Міністрів відзначила успіхи будинкових комітетів, розширення їхньої діяльності, участь громадськості і мешканців у збереженні житла. Водночас, було зазначено, що громадськість недостатньо залучається для проведення робіт з озеленення садів, влаштування дитячих майданчиків при житлових будинках та до організації дитячих розваг. З метою подальшого скорочення витрат на утримання жилого фонду місцевих Рад та поліпшення стану його експлуатації, Рада Міністрів постановила зобов'язати виконками місцевих Рад депутатів трудящих ширше залучати громадськість та мешканців будинків до обслуговування і збереження житлового фонду, а також до робіт з благоустрою дворів і догляду за зеленими насадженнями, створення дитячих майданчиків, місць відпочинку для мешканців і т. ін. [204].

У 1963 році Рада Міністрів УРСР рекомендувала місцевим Радам, міністерствам і відомствам ширше розгорнути змагання серед мешканців за зразкове утримання житла (слід відзначити, що соціалістичні змагання використовувалися і в інших сферах – дивись, наприклад, [205, 206, 207]), організувати обмін досвідом цієї роботи, а також розвивати і поширювати на добровільних началах громадські форми обслуговування домогосподарств (догляд за зеленими насадженнями, усунення дрібних несправностей у будинках та інше) [208]. Активізація цієї діяльності вже через рік змусила Раду Міністрів УРСР констатувати і наявність певних недоліків, а саме: «роботи з благоустрою, озеленення і зовнішнього оформлення міст і селищ часто проводяться без належного технічного і художнього керівництва, без проектів, некомплексно і є низькоякісними», в результаті чого було заборонено проведення робіт із зовнішнього оформлення, благоустрою, освітлення і озеленення міст без затвердження їх архітектурно-художніми радами та дозволу обласних відділів у справах будівництва і архітектури або міських управлінь головного архітектора» [209]. Сучасні дослідники міського середовища характеризують цю ситуацію так: «з початком бурного багатоповерхового будівництва у 50—ті роки будинки почали опоясувати рядами саджанців. Усі були стурбовані озелененням «свого», залишаючи центральну частину двору більш чи менш пустинною. Ідея була непогана, однак дорослі люди, як правило, не передбачали, що тоненький прутик через два десятки років неодмінно стає міцним деревом. Результат виявився досить плачевним – квартири нижніх поверхів опинилися у глибокій тіні» [210, с. 41].

Підтримуючи ініціативу робітників, інженерно-технічних працівників і службовців передових міст, які розгорнули соціалістичне змагання за краще проведення робіт з благоустрою, озеленення міст, утримання їх у належному санітарному стані, а також з капітального і поточного ремонту житлових будинків, будівництва і ремонту шляхів і тротуарів, вуличного освітлення і широкого залучення до робіт з благоустрою населення міст, Рада Міністрів і Рада Професійних Спілок оголосили умови республіканського соціалістичного змагання міст УРСР і встановили, що переможцями в соціалістичному змаганні будуть вважатися міста, які забезпечать в цілому по місту участь громадськості в благоустрої [211]. Для преміювання колективів міст-переможців у республіканському соціалістичному змаганні з благоустрою для кожної групи було впроваджено перехідний Червоний прапор Ради Міністрів і Української Республіканської Ради Професійних Спілок з першою грошовою премією, а також другу і третю грошову премію [212].

Рада Міністрів Союзу РСР постановою від 26 серпня 1967 року «Про заходи з поліпшення експлуатації житлового фонду і об'єктів комунального господарства» відзначила, що в роботі органів житлово-комунального господарства мають місце великі недоліки [213]. Рада Міністрів УРСР зазначила, що виконками обласних, міських і районних Рад депутатів трудящих, а також міністерства і відомства, які мають у своєму віданні житловий фонд,

все ще не приділяють належної уваги експлуатації житлових будинків, а також поліпшенню роботи домоуправлінь, ремонтно-будівельних організацій, якості ремонтів, недостатньо залучають громадськість до цієї справи. Слабко проводиться робота із залучення населення до здійснення заходів зі збереження житла і поліпшення експлуатації та благоустрою житлового фонду. Відповідно до інформації Ради Міністрів, гірше всього ця робота була організована в Запорізькій, Одеській та Херсонській областях [214].

Але безпосередньо про домові та інші комітети із 1962 року на нормативному рівні не згадувалося. Вони привертають увагу уряду Ради Міністрів тільки 12 листопада 1968 року, коли спільно із Українською Республіканською Радою Професійних Спілок було прийнято Постанову «Про посилення ролі домових комітетів в управлінні державним житловим фондом». У Постанові наголошувалося на тому, що домові комітети надають значну допомогу житлово-експлуатаційним організаціям у роботі зі збереження державного житлового фонду та підвищення рівня благоустрою і експлуатації житлових будинків. Були відзначені і певні недоліки: окремі виконавчі комітети і комітети профспілок недостатньо уваги приділяли діяльності домових комітетів, не надавали їм належної допомоги в роботі, мали місце і факти порушення прав домових комітетів. Окремі домові комітети, особливо у відомчому житловому фонді, в свою чергу, недостатньо мобілізували населення на боротьбу за збереження житлових будинків і покращення їх експлуатації, не проявляли вимогливості до керівників житлово-експлуатаційних організацій і мешканців у справі покращення експлуатації і утримання квартир. Радою Міністрів і Радою Профспілок було ухвалено зобов'язати виконкоми місцевих Рад, обласні Ради і комітети профспілок створювати умови для активної участі домових комітетів у діяльності житлово-експлуатаційних організацій, своєчасно розглядати їхні пропозиції і вживати заходів до усунення недоліків; не допускати порушення прав домових комітетів, надавати їм широкі можливості для участі в управлінні державним житловим фондом і здійсненні контролю за діяльністю житлово-експлуатаційних організацій; забезпечити посилення контролю домових комітетів за якістю і строками виконання ремонтних робіт, за витрачанням будівельних матеріалів за призначенням, за виконанням договорів найму і правил утримання житлових приміщень, а також надавати цим комітетам практичну допомогу у проведенні звітів та виборів і організовувати розповсюдження позитивного досвіду роботи та створити необхідні для роботи умови (червоні куточки, приміщення для роботи із дітьми тощо) [215].

Крім того, цією Постановою було затверджено Положення «Про домовий комітет у державному житловому фонді» [216]. Як видно вже із назви, «громадські домові комітети», як вони називалися у Положенні 1960 року, у Положенні 1968 року стали просто «домовими комітетами». На відміну від Положення 1960 року, яке було затверджено Держпланом Ради Міністрів УРСР та Президією Ради професійних спілок, Положення

1968 року з боку республіканського уряду затвердила Рада Міністрів, що вказує на збільшення серйозності ставлення до домових комітетів.

Положення 1968 року містило три розділи: «Загальні положення», «Порядок утворення домового комітету і організація його роботи» та «Права і обов'язки домового комітету». В першому розділі йшлося про мету створення домового комітету — із 1960 року вона не змінилася, а також, на відміну від попереднього Положення, було зазначено, що керівництво діяльністю домового комітету, узагальнення і розповсюдження передового досвіду здійснюється відповідним виконкомом місцевої Ради депутатів трудящих, а у відомчому житловому фонді — комітетом профспілки підприємства, організації і установи.

Крім того, історичні аналоги органів СОН були вельми політизованими. М. І. Бобровников зазначав: «домові комітети працюють тепер під керівництвом партійних організацій, що створені при житлово-експлуатаційних конторах. Вони здійснюють громадський контроль за технічним станом житлового фонду, за своєчасним та якісним виконанням робіт з його капітального та поточного ремонту, беруть участь у комісіях з приймання будинків в експлуатацію після ремонту, організують населення на проведення робіт з благоустрою і озеленення територій домоволодінь і для створення умов для відпочинку трудящих та дітей» [217, с. 49–50]. Газета «Правда» підкреслювала роль партійних органів у формуванні відносно стійких прямих соціальних зв'язків між мешканцями таким чином: «дружний колектив складається поки що не в кожному будинку... У створенні колективу, зміцненні доброго сусідства багато що залежить від партійних організацій ЖЕКів... Комуністи ведуть масово-політичну роботу, ...відіграють провідну роль у домових і дільничних комітетах» [218]. З цього приводу уявляється доцільним навести також один приклад з практики: «працівники відділів виконкому Харцизької міськради брали участь у створенні рад мікрорайонів, допомагали їм організовувати планомірну роботу, підказували, на що в першу чергу треба спрямувати свої зусилля. Виконком провів спеціальні семінари голів Рад і комітетів, керівників секцій, на яких ознайомив з «Положенням громадських рад мікрорайонів», з основам радянського законодавства, з черговими завдань, що стоять перед виконкомом і його відділами, з питаннями організації культурно-масової роботи серед населення, з проблемами санітарії наших населених пунктів і так далі... На початку 1970 року міськвиконком зібрав актив громадських радянських органів для обговорення Постанови Президії Верховної Ради Української РСР про роботу Єнакіївського міськвиконкому з керівництва квартальними і вуличними комітетами. На семінарі, що проходив 3 лютого того ж року, голови громадських рад мікрорайонів і керівники секцій обговорили завдання з організації і благоустрою місць масового відпочинку населення... На наступному семінарі головний архітектор міста ознайомив голів міських рад і комітетів... з перспективами розвитку Харцизька» [201, с. 14–15].

Отже, опіка з боку місцевих Рад та їхніх органів, особливо з боку виконавчих комітетів, залишалася значною. Це питання було одним з найпопулярніших серед дослідників — жодна монографія, присвячена домовим, вуличним тощо комітетам, не обходилась без відповідного розділу або глави. Автори переважно зосереджувалися на значенні такого керівництва та на його формах ([219; 220; 221, с. 111; 198, с. 245–248].

Другий розділ Положення 1968 року, у порівнянні із Положенням 1960 року, містив такі відмінності:

- домовий комітет обирався або на загальних зборах мешканців, або на зборах представників від будинків, корпусів, під'їздів (у попередньому Положенні мова йшла про збори уповноважених (відповідальних) по будинках, корпусах, під'їздах);

- було знято обмеження щодо максимальної кількості членів домового комітету; відтепер він обирався у складі не менш, ніж 7 осіб;

- рішення домового комітету про обрання голови домкому вже не обов'язково було надавати до відповідної ради та у разі, якщо будинок був відомчий, до відповідної профспілки;

- за нормами Положення 1960 року, домовий комітет не менше раз у рік звітував про свою роботу загальним зборам, а за нормами нового Положення звітування було замінено необхідністю доповіді з тією ж самою періодичністю;

- з'явилася можливість обирати, крім дільничних комітетів, ради будинків;

- комісії, які утворювали громадські домові комітети, отримали різні назви. Було чітко вказано, за якими саме напрямками створюються комісії, та було надано їх вичерпний перелік: рада громадськості з роботи із дітьми і підлітками, громадська рада фізкультури та здоров'я, фінансово-господарська комісія, комісія з благоустрою, культурно-масова комісія та санітарна комісія.

Викладений у третьому розділі перелік прав домового комітету зазнав доповнень. Домовий комітет отримав ще й права, пов'язані із сприянням діяльності житлово-експлуатаційних організацій і товариських судів; права, пов'язані із здійсненням контролю, наприклад, за витрачанням житлово-експлуатаційною організацією матеріалів, які виділяються на поточний і капітальний ремонт житлового фонду; права застосовувати заходи громадського впливу по відношенню до наймачів житлових приміщень осіб, що проживають з ними, які порушують правила користування цими приміщеннями.

Період із середини 1970-х по 1980-ті роки характеризувався зростанням інтересу вчених до усіх видів органів самоорганізації населення, в тому числі — до домових, вуличних тощо комітетів. Активність вчених вплинула на нормативно-правове регулювання створення та функціонування домових, вуличних тощо комітетів — 17 жовтня 1975 року Указом Президії Верховної Ради Української РСР було затверджено Положення про

громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР [222]. Положення 1975 року, на відміну від Положення 1968 року, стосувалося не тільки дільничних та домових, але й усіх інших видів громадських комітетів, — а саме селищних, сільських, вуличних, квартальних. Таким чином, статус селищних, сільських, вуличних та квартальних комітетів було врегульовано на рівні суб'єкта федерації вперше з моменту їхнього виникнення в УРСР.

Положення 1975 року стало першим нормативним актом, у якому було визначено правову природу цих органів, — вони були проголошені «органами громадської самодіяльності населення» (пункт 1). Крім того, Положення чітко визначало територію діяльності кожного з видів комітетів (пункт 2):

- вуличного, квартального — в межах території кварталу, кількох, однієї або частини вулиці з прилеглими провулками в місцях індивідуальної забудови;

- дільничного — в межах території окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації в містах і селищах міського типу;

- домового — в межах будинку (кількох будинків) і території прибудинкової ділянки в державному житловому фонді.

Як і Положення 1968 року, Положення 1975 року складалося із трьох розділів. Перший розділ, як і раніше, було присвячено порядку утворення і основним принципам діяльності комітетів, а ось другий і третій — відповідно організації роботи і керівництву комітетами.

Порядок утворення, який відповідно до Положення 1968 року було встановлено для домових комітетів, було поширено на вуличні, квартальні і дільничні комітети у містах, так само як і норми стосовно строку їхніх повноважень. У відповідній частині Положення (пункти 3–4) крім посилання на те, що склад комітетів обирається на загальних зборах громадян або на зборах їх представників, з'явилися більш конкретні норми, а саме:

- було закріплено, що збори скликаються за рішенням виконавчого комітету відповідної Ради депутатів трудящих;

- було встановлено, хто має право брати участь у зборах, та вимоги щодо кворуму — збори вважалися правомочними, коли в них брали участь не менше половини мешканців, які досягли 16 років, або виділених ними представників;

- існували і вимоги щодо порядку ведення та зберігання протоколу зборів — він підписувався головою і секретарем зборів і передавався виконавчому комітету відповідної Ради депутатів трудящих.

На відміну від Положення 1968 року, збори отримали право встановлювати кількісний склад відповідного комітету, але у межах, передбачених Положенням 1975 року, — від 5 до 19 осіб. Крім того, обумовлювалося, що до складу комітету мали право бути обраними громадяни, які проживали на території його діяльності; для того, щоб бути обраними до комітету, їм достатньо одержати більше половини голосів учасників зборів. Положення

також надавало можливість дострокового звільнення членів комітету від їх обов'язків, у такому разі обрання нових членів комітету замість вибулих проводилося у загальному порядку.

Комітети, як і раніше, зі свого складу обирали голову, заступника голови і секретаря комітету. Не змінилася і періодичність звітування комітетів перед зборами — один раз на рік. А от щодо підзвітності іншим органам, то тут відбулися деякі зміни. Професійні спілки вже не мали контрольних повноважень щодо комітетів, а до переліку органів, які такі повноваження отримували, крім виконавчих комітетів, увійшли ще й самі відповідні місцеві Ради депутатів трудящих (пункт 8).

Пункти 9–11, 13 були присвячені повноваженням вуличних, квартальних, дільничних, домових комітетів; повноваження вуличних та квартальних комітетів на рівні суб'єкта федерації було закріплено вперше, а повноваження дільничних та домових комітетів були істотно перероблені та доповнені. На відміну від переліків у попередніх Положеннях, що починалися із повноважень, які стосуються покращення внутрішнього і зовнішнього житлового середовища, перелік у Положенні 1975 року починався із перерахування тих, які стосуються активізації участі населення у роботі органів державної влади, — організаційно-масова робота з населенням, переважно пропагандистського характеру, повноваження із сприяння органам державної влади. У сфері покращання житлового середовища на комітети покладалося виконання робіт з покращення стану житлових приміщень та контроль за підтриманням житлових приміщень у належному санітарному стані, виконання робіт з благоустрою та контроль за станом вулиць, дворів, нежитлових приміщень, організаційно-масова робота з населенням, переважно культурного та соціального характеру. У межах своїх повноважень комітети розглядали заяви, пропозиції та скарги громадян, а вуличні і квартальні комітети також могли видавати довідки про останнє заняття громадян, що завірялися виконавчим комітетом відповідної Ради депутатів трудящих, а також стверджувати печаткою довідки на заявах за встановленою формою для прописки в будинках, які належать громадянам на правах особистої власності (комітети при необхідності і з дозволу виконавчого комітету могли мати трикутну печатку за зразком, встановленим виконавчим комітетом обласної, міської (міст республіканського підпорядкування) Ради депутатів трудящих).

Для виконання покладених на них повноважень вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети отримали право:

а) проводити збори громадян або їх представників для обговорення питань, які входили до сфери діяльності комітету;

б) здійснювати громадський контроль на території своєї діяльності за додержанням правил забудови, за охороною та раціональним використанням землі, за правильним утриманням і своєчасним проведенням ремонту житла та з інших питань, що стосувалися їх компетенції, подавати до відповідних органів пропозиції про усунення виявлених недоліків;

в) вносити пропозиції і звертатися з клопотанням у питаннях, віднесених до відання громадського комітету, до Ради депутатів трудящих, її виконавчого комітету, постійних комісій, депутатів, відділів і управлінь виконкому, підприємств, установ, організацій, радгоспів і колгоспів;

г) заслуховувати пояснення та застосовувати заходи громадського впливу щодо осіб, які допустили порушення громадського порядку, договорів найму житлових приміщень, правил протипожежної безпеки, санітарії, шляхом обговорення їхніх дій на засіданні комітету, зборах (сході) громадян; в необхідних випадках надсилати матеріали на розгляд товариського суду, санітарної або пожежної інспекції, комісії у справах неповнолітніх, спостережної і адміністративної комісії при виконавчому комітеті Ради депутатів трудящих та інших державних органів для вжиття відповідних заходів (пункт 12).

Отже, як і раніше, комітети не мали адміністративних повноважень, а у разі необхідності використовували лише заходи громадського впливу.

Новації з'явилися і в організації роботи комітетів. Як і за Положенням 1968 року, комітети працювали за планами, які розробляли самі, але Положення 1975 року передбачало, що ці плани складаються з врахуванням доручень відповідної Ради депутатів трудящих, її виконавчого комітету, і підкреслювало, що всю свою роботу комітети проводять в тісному контакті з іншими органами громадської самодіяльності населення.

Щодо внутрішньої структури комітету, то тут все залишилося без змін, тільки комісії отримали назву «секції», і Положення містило їхній приблизний перелік, який відрізнявся від приблизного переліку комісій. Якщо Положення 1960 року рекомендувало утворювати господарсько-фінансову, санітарну комісію, комісію з благоустрою та культурно-масову комісію, то в Положенні 1975 року мова йшла про секції з благоустрою, санітарії, культурно-масової роботи, з роботи серед дітей і підлітків, протипожежної безпеки та інші (пункт 14).

Вперше у Положенні республіканського рівня з'явились норми, які регламентували форми керівництва комітетами з боку міських Рад депутатів трудящих та їх виконавчих комітетів (розділ 3). Як і раніше, керівництво здійснювали міська, районна в місті Рада депутатів трудящих та її виконавчий комітет. Виконавчий комітет Ради депутатів трудящих проводив з головами, заступниками голів і секретарями комітетів наради і семінари, сприяв встановленню тісного зв'язку комітетів з депутатами (депутатськими групами), постійними комісіями, відділами і управліннями, організовував соціалістичне змагання між комітетами, узагальнював і поширював кращий досвід їх роботи, заохочував переможців змагання. Крім того було передбачено, що для оперативного керівництва діяльністю комітетів виконавчий комітет міської, районної в місті Ради депутатів трудящих міг утворювати на громадських засадах відділ (комісію) з питань роботи громадських комітетів, який затверджувався його рішенням і діяв у порядку, визначеному виконавчим комітетом обласної, міської (міст республіканського підпорядкування) Ради депутатів трудящих.

У 1977 році згадка про органи громадської самодіяльності вперше з'явилась в Основному Законі СРСР – Конституція у статті 48 передбачала, що громадяни СРСР мають право брати участь в управлінні державними і громадськими справами, в обговоренні і прийнятті законів та рішень загальнодержавного й місцевого значення; це право забезпечувалося можливістю обирати і бути обраними до Рад народних депутатів та інших виборних державних органів, брати участь у всенародних обговореннях і голосуваннях, у народному контролі, у роботі державних органів, громадських організацій та органів громадської самодіяльності, у зборах трудових колективів і за місцем проживання [223]. У 1978 році було прийнято Конституцію УРСР, стаття 46 якої за змістом повністю збігалася із статтею 48 Конституції СРСР 1977 року [224].

Домові комітети знов привернули увагу законодавця 7 січня 1981 року – Президія Верховної Ради Української РСР видає Указ «Про внесення змін і доповнень до Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР» [225]. Цим Указом Положення було викладено в новій редакції, але правки у більшості були суто стилістичні та лексикологічні, тому назва Указу цілком відповідає його сутності. І дійсно, у порівнянні із Положенням 1975 року з'явилося тільки декілька істотних змін:

- у Положенні 1975 р. територія діяльності домового комітету визначалась як «територія в межах будинку (кількох будинків) і території придомової ділянки в державному житловому фонді». Нове Положення надало можливість створювати домові комітети і в будинках громадського житлового фонду, і в будинках фонду житлово-будівельних кооперативів;
- термін повноважень комітетів було подовжено із двох до двох з половиною років;

- було дещо зменшено кількісний склад комітетів – з 5–19 осіб за Положенням 1975 року до 5–15 осіб за Положенням 1981 року;

- з'явилося нове повноваження комітетів: подавати допомогу виконавчим комітетам Рад народних депутатів у забезпеченні загальної обов'язкової середньої освіти молоді, у проведенні обліку дітей шкільного віку, брати участь в організації виховної роботи з дітьми, їх дозвілля у позашкільний час за місцем проживання;

- якщо Положення 1975 року передбачало, що місцеві Ради можуть утворювати на громадських засадах відділ (комісію) з питань роботи громадських комітетів для оперативного керівництва діяльністю цих комітетів, то у Положенні у редакції 1981 було зазначено, що такий відділ (комісія) утворюються вже для координації діяльності комітетів.

Як було зазначено вище, домові, вуличні тощо комітети почали належати до органів громадської самодіяльності на початку 1960-х років, коли було введено в доктринальний обіг термін «громадська самодіяльність». Але навіть у 1983 році «в літературі ще не склалося єдиного поняття органу громадської самодіяльності, спостерігається різноманітний підхід

до характеристики положення цих органів в системі громадських формувань, їхньої сутності і ознак» [226, с. 227]. Ц. А. Ямпольська стверджувала: «незважаючи на наявність вихідних позицій з питання про поняття органів громадської самодіяльності, в юридичній науці не визначено навіть загальний обсяг цього поняття. Сюди відносять домові й вуличні комітети, ради мікрорайонів, батьківські комітети шкіл і т.д. Невідомо однак, чи слід відносити до них товариські суди і добровільні народні дружини, чи слід їх розглядати як самостійні організаційні форми громадської активності громадян» [203, с. 20].

Ще одне питання, яке порушувала Ц. А. Ямпольська, стосувалося керівництва органами самодіяльності населення, в тому числі вуличними, домовими тощо комітетами, з боку виконкомів місцевих Рад. Вона зазначала: «керівництву кореспондує у даному випадку не підлеглисть, а допомога, сприяння, участь у здійсненні завдань» [203, с. 24]. І дійсно – приклади доводять, що від керівництва місцеві Ради та їхні виконавчі комітети поступово переходили до нагляду за діяльністю домових, вуличних тощо комітетів. Так, Г. В. Барабашев відзначав: «дуже важливо, щоб Ради своєчасно виявляли і припиняли такі факти, як підміна виборів громадських органів фактичним призначенням їхнього складу виконавчими комітетами, відділами і управліннями, створення різноманітних проміжних ланок керівництва без участі відповідних обраних населенням органів громадськості, щоб вони широко підтримували і пропагували корисну ініціативу активістів, своєчасно розглядали і враховували їхні рекомендації, посилювали взаємодію з депутатськими групами і депутатами» [227, с. 17]. Така пильна увага до цього питання обумовлювалась тим, що у 1980-х роках будинкові, вуличні тощо комітети все ж розглядалися як органи, основна мета створення і функціонування яких «полягає у сприянні місцевим Радам і їх виконавчим і розпорядчим органам в обслуговуванні населення, дотриманні і укріпленні соціалістичної законності і громадського порядку, здійсненні громадського контролю у тій чи іншій сфері» [228, с. 255]. Сучасники відзначали, що місцеві Ради народних депутатів здійснюють повсякденне оперативне керівництво роботою органів громадської самодіяльності, постійний контроль і повсякденну допомогу їм, організаційно-масову роботу з утворення цих органів і чітке визначення напрямку їх роботи [229, с. 378–379].

Наступна у хронологічному порядку згадка про органи громадської самодіяльності населення з'являється у 1983 році, коли Верховна Рада УРСР приймає Житловий кодекс. Органів громадської самодіяльності, а отже – і домових, вуличних тощо комітетів, стосувалося дві статті цього нормативного акту:

– безпосередньо – стаття 21, частина третя якої передбачала, що органи громадської самодіяльності населення відповідно до положень про них беруть участь у розробленні і здійсненні заходів з поліпшення експлуатації житлового фонду, у здійсненні контролю за якістю і строками виконання ремонту житлових будинків, в організації соціалістичного змагання за

зразкове утримання житлового фонду, а також у здійсненні інших заходів з управління житловим фондом та забезпечення його збереження;

— опосередковано — стаття 116, частина перша якої встановлювала правило виселення без надання громадянам іншого житлового приміщення, якщо наймач, члени його сім'ї або інші особи, які проживають разом з ним, систематично руйнують чи псують житлове приміщення або використовують його не за призначенням, або систематичним порушенням правил соціалістичного співжиття роблять неможливим для інших проживання з ними в одній квартирі чи в одному будинку, а заходи запобігання і громадського впливу виявилися нерезультативними [230].

Як бачимо, у статті 116 згадки безпосередньо про домові, вуличні тощо комітети не було. За нормами чинного у той період Положення в редакції 1981 року ці комітети мали право застосовувати заходи громадського впливу, тому такий підхід законодавця уявляється досить несподіваним. Ще більш цікавим уявляється те, що Пленум Верховного Суду УРСР у Постанові від 12 квітня 1985 року «Про деякі питання, що виникли в практиці застосування судами Житлового кодексу України», коментуючи статтю 116 і надаючи приблизний перелік заходів громадського впливу та органів, що їх застосовували, також не згадує про ці комітети [231].

Незадовго до проголошення незалежності України, 7 грудня 1990 року, в УРСР було прийнято Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [232]. З його прийняттям почався новий, сучасний етап в історії існування домових, вуличних тощо комітетів — етап, на якому вони увійшли до складу системи місцевого самоврядування як один з її елементів.

Закон містив відносно невелику кількість положень стосовно органів самоорганізації населення (в Законі — органи територіального громадського самоврядування). Зокрема, стаття 2 передбачала, що система місцевого самоврядування включає до себе три ланки:

— основну ланку — сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування;

— органи територіального громадського самоврядування (комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети та інші органи);

— місцеві референдуми, загальні збори (сходи) громадян, інші форми безпосереднього волевиявлення населення, передбачені законодавством Української РСР.

Ця ж стаття встановлювала, що органи основної ланки місцевого самоврядування на своїй території об'єднують і координують діяльність усіх інших ланок місцевого самоврядування (тобто, і органів територіального громадського самоврядування в тому числі). Таким чином, включення органів самоорганізації населення до системи самоврядування не позбавило їх опіки з боку місцевих Рад.

Безпосередньо органам територіального громадського самоврядування було присвячено статті 64, 17 та частину 2 статті 67 Закону. Стаття 64 мала назву «Органи територіального громадського самоврядування» та передбачала, що ці органи:

- утворюються за територіальною ознакою; територія їх діяльності визначається виконавчим комітетом міської, районної в місті, селищної, сільської Ради, виходячи з соціально-економічної цілісності території та з урахуванням пропозицій населення;

- обираються відкритим або таємним голосуванням на загальних зборах громадян або їх представників;

- діють в інтересах жителів відповідної території, виявляють ініціативу в постановці питань перед органами державної влади і управління, сприяють проведенню в життя їх рішень, здійснюють на своїй території, в межах наданих їм повноважень, громадський контроль (фактично було визначено мету діяльності домових, вуличних тощо комітетів);

- здійснюють окремі повноваження, передані їм Радами народних депутатів, а також інші повноваження (отже, Закон ніяк не змінив перелік власних повноважень домових, вуличних тощо комітетів, який було закріплено Положенням 1975 року в редакції 1981 року, додавши тільки можливість виконувати, крім власних, ще й делеговані повноваження);

- будують свою роботу відповідно до цього Закону, інших законодавчих актів Української РСР, а також статутів (положень), затверджених загальними зборами (сходами) громадян або їх уповноваженими та зареєстрованих виконавчими комітетами відповідних Рад народних депутатів.

Стаття 17 Закону була присвячена фінансовим ресурсам органів територіального громадського самоврядування і вказувала, що ці ресурси утворюються за рахунок доходів від діяльності створених ними підприємств, добровільних внесків і пожертвувань інших підприємств (об'єднань), організацій, установ і населення, а також заходів, які проводять ці органи. Місцеві Ради народних депутатів мали право передавати частину своїх фінансових ресурсів органам територіального громадського самоврядування. Крім того, органи територіального громадського самоврядування отримали право самостійно використовувати наявні в їх розпорядженні фінансові ресурси відповідно до цілей своєї діяльності, в тому числі на утримання утворюваних ними органів, та відкривати в установах банків рахунки для грошових операцій. Отже, органи територіального громадського самоврядування мали більше можливостей для залучення та заробляння коштів, ніж їхні сучасні аналоги.

Стаття 67 містила підстави дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування, в тому числі органу територіального громадського самоврядування. Відповідно до частини другої цієї статті, дострокове припинення було можливим у випадках відставки (саморозпуску) такого органу або невиконання ним протягом року своїх повноважень або

ігнорування рішень відповідної Ради та її виконавчого комітету. Питання про відставку (саморозпуск) органу територіального громадського самоврядування вирішувалося зборами (сходами) громадян за поданням виконавчого комітету відповідної Ради народних депутатів.

26 березня 1992 року Закон УРСР від 7 грудня 1990 року «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» було викладено в новій редакції, було також змінено і назву — на Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [233].

Стаття 1 Закону визначала місцеве самоврядування в Україні як *територіальну самоорганізацію громадян* для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази, а регіональне самоврядування — як *територіальну самоорганізацію громадян* для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України та законів України. Виходячи із змісту статті 1, у статті 2 громадські комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети проголошувалися *однією з форм територіальної самоорганізації громадян* — разом із сільськими, селищними, міськими Радами народних депутатів та їх органами. У статті 3 Закону, надаючи перелік основних принципів місцевого і регіонального самоврядування, законодавець відокремлює принцип виборності Рад народних депутатів, органів територіальної самоорганізації громадян (на відміну від попередньої редакції Закону, де вони іменувалися «органами територіального громадського самоврядування»), їх підконтрольності, підзвітності і відповідальності перед населенням. Підтвердження того, що історичні аналоги органів самоорганізації населення розглядалися як органи місцевого самоврядування, знаходимо і в Законі України від 16 червня 1992 року «Про об'єднання громадян». Стаття 1 цього Закону, визначаючи, на які інститути не розповсюджується дія Закону, серед інших називає:

- органи місцевого та регіонального самоврядування (в тому числі Ради і комітети мікрорайонів, будинкові, вуличні, квартальні, сільські, селищні комітети);

- органи громадської самодіяльності (народні дружини, товариські суди тощо) [234].

У Законі «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» історичні аналоги органів самоорганізації населення згадувалися як «громадські комітети і ради самоврядування»; їм було присвячено статтю 56; відповідно до її положень:

- громадські комітети і ради самоврядування утворювалися за територіальною ознакою; територія їхньої діяльності визначалася виконавчим комітетом міської, районної в місті, селищної, сільської Ради народних депутатів виходячи з соціально-економічної цілісності території

та з урахуванням пропозицій населення (у порівнянні із попередньою редакцією змін не відбулося);

- громадські комітети і ради самоврядування обиралися загальними зборами (сходами) громадян або їх представників (попередня редакція Закону додатково містила вказівку на те, що відповідне голосування може бути відкритим або таємним);

- громадські комітети і ради самоврядування здійснювали окремі повноваження, передані їм Радами, а також інші повноваження (відповідно до статті 4 сільські, селищні, міські Ради народних депутатів мали право передавати частину своїх повноважень органам територіальної самоорганізації громадян) – як і у попередньої редакції Закону, переліку повноважень домових, вуличних тощо комітетів не було взагалі;

- громадські комітети і ради самоврядування будували свою роботу відповідно до цього Закону, інших законодавчих актів України, а також статутів (положень), затверджених загальними зборами (сходами) громадян або їх представників та зареєстрованих виконавчим комітетом міської (міста обласного підпорядкування) Ради або місцевою державною адміністрацією (стаття 42 закріплювала, що виконавчі комітети сільських, селищних, міських Рад народних депутатів, виконуючи повноваження, делеговані державою, реєстрували статuti (положення) органів територіальної самоорганізації громадян).

Ще одна норма, яка стосувалася громадських комітетів і рад самоврядування, містилася у статті 59 її зміст був аналогічним змісту статті 67 Закону у попередній редакції.

О. С. Орловський відзначає: «Закон України від 26 березня 1992 року «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» завдав суттєвої шкоди процесові розвитку органів СОН (самоорганізації населення. – *автор*). Органи СОН були позбавлені можливості бути юридичними особами, вносити пропозиції з питань порядку денного засідань відповідної Ради тощо» [61, с. 115]. Дослідники не висловили, однак, таких зауважень:

- Закон не містив мети діяльності громадських комітетів і рад самоврядування – отже, при її визначенні потрібно було звертатися до відповідного Положення 1975 року в редакції 1981 року, яке було прийнято задовго до проголошення незалежності України та до початку муніципальної реформи;

- Закон не містив переліку повноважень громадських комітетів і рад самоврядування – знов–таки, використовувалися норми Положення;

- у новій редакції Закону, на відміну від попередньої, не йшлося про фінансові ресурси громадських комітетів і рад самоврядування, – отже, знов–таки, у порівнянні із 1990 роком, ці органи опинилися відкинутими назад, до менш сприятливих норм Положення.

У 2001 році було прийнято Закон «Про органи самоорганізації населення», який діє і на сучасному етапі.

РОЗДІЛ 2. ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ – ІНСТИТУТ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

2. 1. Стан дослідження та порівняльно–правовий аналіз діяльності органів самоорганізації населення

Реформування органів СОН є неможливим без вивчення та використання історичного досвіду. Але коли йдеться про ці органи, мимоволі виникає думка, що такий досвід переважно вказує на помилки, яким можна запобігти, і тільки інколи надає ідеї для нових ефективних рішень. Деякі вчені, наприклад, Л. Лаптева, пов'язують це з тим, що «за 70 років радянської влади була втрачена культура не тільки територіального, але й громадського, корпоративного самоврядування» [235, с. 108]. Дещо іншої позиції дотримуються О. Замотаєв та А. Уріханян, визначаючи початок спаду традицій самоврядування моментом татаро–монгольської навали у 1238 році. «За цей час створювались та зникали держави, неодноразово переглядалася політична карта, а психологія так і не змінилась. А до того ... була розповсюджена вічева система, існували зародки громадянського суспільства, коли населення мало можливість висловитися. Існувало досить сильне внутрішньогромадське самоврядування», стверджують вони [236, с. 35].

У вивченні історичного досвіду, однак, існують певні особливості та труднощі. Як зазначають дослідники виникнення вуличних, квартальних тощо комітетів, – активісти, «навіть не створюючи ... комітету, ... спостерігали за якістю ремонтів у будинках, перевіряли санітарний стан квартир, проводили заходи з озеленення двору, залучаючи дітей до догляду за насадженнями» [47]. Навіть якщо створення комітетів набувало офіційного оформлення, «збори домових комітетів проводились не регулярно, а за необхідністю, за мірою накопичення чи спонтанного виникнення певної проблеми в даному будинку. У ході зборів ніяких протоколів визначеної форми не велось. Тому документальні свідчення діяльності домових комітетів знайти досить важко, і це створює ускладнення у вивченні даного питання. Якщо і були спроби документально зафіксувати те чи інше рішення домового комітету, – це були фрагментарні явища. Можливо, в яких–небудь сімейних архівах, у активістів і членів цих організацій збереглися подібні матеріали. Основними джерелами з вивчення даної проблеми є особисті спогади, автобіографічні розповіді (усні чи письмові)» [237, с. 77]. Найбільша кількість фактичних даних отримана автором завдяки перегляданню періодичних видань 1930–х – 1980–х років – газет «Правда», «Известия», часописів «Власть Советов», «Советское строительство», «Социалистический город», «Советы депутатов трудящихся», «Радянська Україна», деяких інших.

Незважаючи на розповсюдженість та численність органів СОН, на істотну роль цих органів у житті держави, — кількість досліджень їхньої діяльності на монографічному рівні була відносно невеликою. Першим виданням, яке було присвячено виключно одному з різновидів органів СОН, стала робота С. Чугунова «Уличные комитеты. Опыт работы уличных комитетов городов Московской области (Москва, 1935 рік, 31 сторінка). Автор з приводу свого дослідження висловлювався так: «ця брошура є, наскільки нам відомо, першою самостійною працею, що узагальнює практику роботи вуличних комітетів. Із трьох брошур Тульської міськради одна дає тільки директивні матеріали («Комитеты улиц г. Тулы, их организация и задачи», Тула 1934 рік), друга узагальнює тільки перші кроки тільки-но створених комітетів міста Тули («Комитеты улиц г. Тулы в борьбе за благоустройство г. Тулы», 1934 рік), третя показує роботу трьох комітетів м. Тули («Опыт работы комсодов по благоустройству Тулы», Тула, 1934 р.). Крім того у брошурі Н. Валевського «За благоустройство городов» (видавництво «Власть Советов», М., 1935 р.) є невелика глава «Комитеты вулиць», що є спробою підсумувати досвід роботи вуличних комітетів» [48, с. 3].

Наступне видання, що було присвячено виключно одному з різновидів органів СОН, з'являється лише у 1960 році: Г. О. Антипін і В. М. Михалкевич випускають книгу «Уличные комитеты в городе и на селе» (Москва, 1960 рік, 39 сторінок) [101]. У цій роботі коментувалися чинні на той час Положення про вуличні комітети, затверджені на міському чи обласному рівні, і були лише незначні за обсягом міркування авторів, переважно стосовно різниці між міськими і сільськими та селищними комітетами.

Двома роками пізніше з'являється перше дослідження будинкових комітетів — книга В. М. Літовкіна і В. П. Балезіна «Общественные домовые комитеты» (Москва, 1962 рік, 52 сторінки). У першій частині фактично міститься Положення «Про громадський домовий комітет у державному житловому фонді» з коментарями авторів, які деталізують майже кожну норму цього документу прикладами із практики. Наприклад, розповідаючи про вибори будинкового комітету, автори наводять весь процес звітно-виборчої кампанії — спочатку на «локальних» зборах обираються уповноважені (відповідальні) за будинки, під'їзди, поверхи, комунальні квартири, після цього — дільничні домові комітети, і тільки потім скликаються загальні звітно-виборчі збори, на яких старий комітет звітує перед виборцями, а потім переобирається [238, с. 10]. Друга частина присвячена тому, як домові комітети виконують свої повноваження у двох сферах — благоустрою і санітарії та культурно — масовій роботі і роботі з дітьми. Тут автори зосереджуються винятково на численних прикладах із практики роботи домових комітетів.

Аналогічна праця, але дещо менша за обсягом, з'явилася майже у той самий час у Білоруській РСР — А. Зерняк, В. Чигир і С. Фалович видали брошуру «Общественные домовые комитеты (опыт работы)» (Мінськ, 1963, 32 сторінки). За словами авторів, «брошура знайомить читачів із досвідом роботи деяких домових комітетів республіки, що досягли хороших

результатів у боротьбі за збереження державного житлового фонду, у благоустрою дворових територій, у культурно—масовій та виховній роботі серед мешканців» [239, с. 26].

Через декілька років вуличні комітети знов привертають увагу дослідників — виходить друком книга Б. М. Габрічідзе і О. К. Конєва «Уличные (квартирные) комитеты» (Москва, 1965 рік, 71 сторінка) [197]. Дослідження починається з теоретичних напрацювань авторів у відповідному напрямку, але більша його частина присвячена досвіду функціонування вуличних і квартальних комітетів. Як і попередні роботи, книга містить коментарі автора до обласних і міських Положень, але додатково автор розглядає ще й відповідні крайові нормативно—правові акти. Незважаючи на обсяг у 71 сторінку, ця робота була найбільш детальною працею, присвяченою різновиду органів СОН в СРСР. Книга містить п'ять розділів. Перший має назву «Вуличні (квартирні) комітети — форма участі громадськості у господарському та культурному будівництві», другий — «Основні завдання і права вуличних (квартирних) комітетів», третій присвячено порядку утворення вуличних (квартирних) комітетів і організації їхньої роботи. У четвертому розділі детально характеризується діяльність вуличних (квартирних) комітетів за такими напрямками: благоустрій, збереження та використання житлового фонду; комуністичне виховання трудящих; контроль за дотриманням правил соціалістичного співжиття і участь в охороні громадського порядку; сприяння місцевим радянським органам у здійсненні організаційно—масової роботи. Роботу завершують положення про керівництво виконкомів місцевих Рад вуличними (квартирними) комітетами.

Крім того, у 1960—х роках з'являється значна кількість праць, присвячених громадським органам самодіяльності населення, в яких, в тому числі, йдеться і про домові, вуличні тощо комітети. Зокрема, це дослідження А. І. Лук'янова і Б. М. Лазарева «Советское государство и общественные организации», 1962 рік [198], збірник статей «Участие общественности в работе местных советов», 1962 рік [240], праці К. К. Камілова «Советы и общественные организации масс», 1963 рік [241] та «Участие народных масс в управлении Советским государством», 1965 рік [242], І. П. Прокопченка «Общественные организации в жилищном хозяйстве», 1966 рік [199]. Найбільш детальною була монографія Ю. М. Козлова «Самодельные организации населения», 1962 рік. У цій роботі власне домовим, вуличним тощо комітетам уваги приділялося небагато, але теоретичні положення стосовно самодіяльних організацій, до яких ці комітети відносили у ті часи, були об'ємними та обґрунтованими. Робота складається з трьох розділів. Перший присвячено поняттю і правовому становищу самодіяльних організацій (розглянуто поняття, їхні види та правове положення), друга — ролі самодіяльних організацій в управлінні місцевим господарством і соціально—культурним будівництвом (саме тут йдеться переважно про вуличні, квартальні тощо комітети), а третя — керівництву самодіяльними органами з боку місцевих Рад депутатів трудящих [220].

У цей же період починає дослідження громадських організацій і органів самодіяльності населення І. А. Ямпольська. У 1965 році виходить її перша монографія з цієї тематики: «Общественные организации и развитие социалистической государственности» [243], а у 1972 році – «Общественные организации в СССР» [244].

У 1970-х роках доктринальний інтерес до домових, вуличних тощо комітетів дещо зменшився. У цей період не було надруковано жодного дослідження, присвяченого виключно цим комітетам або якомусь з їхніх видів, і з'явилася тільки одна робота, у якій йшлося, в тому числі, про органи громадської самодіяльності, – «Ради в містах і органи громадської самодіяльності», 1974 рік. Це дослідження було проведено в УРСР, до авторського колективу входили І. П. Бутко, М. І. Корнієнко, Г. В. Стоянов. Перший розділ книги було присвячено Радам у містах як органам державної влади і самоврядування, другий – правовій природі органів громадської самодіяльності населення, третій – вдосконаленню форм керівництва Радами в містах органами громадської самодіяльності [245]. Продовжуючи дослідження у цьому напрямку, І. П. Бутко і М. І. Корнієнко у 1976 році надрукували статтю, присвячену актуальним проблемам у взаємовідносинах місцевих Рад і громадських комітетів у часопису «Радянська держава і право» [221]. Відзначимо ще одну збірку статей голів і активістів громадських рад мікрорайонів, які розповідали про досягнення їхньої ради, виданий в Донецьку у 1971 році – «Общественные советы микрорайонов. Опыт, инициатива, поиски» [201].

Із середини 1970-х по 1980-ті роки продовжували свої дослідження у цій сфері К. К. Камілов (Камілов К. К., Климовицький Ю. В. і інші: «Повышение роли Советов и совершенствование их взаимодействия с общественными организациями», 1978 рік [246]), І. А. Ямпольська («Важная форма связей с массами», «Органы общественной самодеятельности как форма общественной активности граждан (задачи исследования, подход к их решению)», 1985 рік [203]). Праці І. А. Ямпольської відрізняє те, що більшість теоретичних положень, що містяться в них, були написані в часи СРСР, але безперечно залишаються вельми актуальними і сьогодні.

У 1970-х – 1980-х роках будинкові, квартальні тощо комітети як органи громадської самодіяльності знаходилися під постійним контролем Рад народних депутатів трудящих. Тому цим органам присвячено відповідні розділи у дослідженнях «Радянське будівництво» (за загальною редакцією О. Ф. Фрицького, 1974 рік) і «Советское строительство» (під редакцією О. Ф. Фрицького і В. Ф. Кузнецової, 1988 рік), а контролю за ними з боку місцевих рад – окремі глави у цих розділах [226; 229; 228].

Крім того, у вказаний період часу з'являється перше порівняльно-правове дослідження органів громадської самодіяльності населення – «Органы общественной самодеятельности как форма социалистической демократии. Опыт СССР и ГДР», 1988 рік [5].

Після проголошення незалежності України інститут самоорганізації населення привертав увагу багатьох вчених. У сфері юридичних наук було захищено дві дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (спеціальність – конституційне право). Дисертація О. С. Орловського «Правовий статус органів самоорганізації населення» (Одеса, 2004 рік, 265 сторінок) [61] складається із трьох розділів: «Історико–правові аспекти становлення та розвитку органів самоорганізації населення в радянський період», «Правова регламентація діяльності органів самоорганізації населення в незалежній Україні» (у розділі йдеться про законодавче забезпечення діяльності органів СОН в Україні і про регламентацію діяльності органів СОН на локальному рівні), і «Вдосконалення регламентації правового статусу органів самоорганізації населення». Дисертація містить низку пропозицій зі вдосконалення чинного законодавства про органи СОН, а її останній розділ повністю побудовано на матеріалах практики, що дозволяє всебічно розглянути стратегічні напрямки розв'язання проблем законодавчого забезпечення діяльності органів СОН (на державному рівні) і питання, пов'язанні з діяльністю органів СОН у проектах статутів територіальних громад (на локальному рівні). Дисертаційне дослідження О. Г. Остапенко «Правовий статус та організація діяльності органів самоорганізації населення в Україні» (Харків, 2008 рік, 184 сторінки) [247] є більш теоретичним за своїм змістом, ніж дисертація О. С. Орловського. Автор приділила увагу і природі органів СОН, і їхнім функціям та повноваженням, і відповідальності органів СОН та їх посадових осіб. Дисертація містить певні пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства, переважно на державному рівні, але здебільшого – численні авторські розробки визначень, нові класифікації, доктринальні висновки.

Ще одним дисертаційним дослідженням, присвяченим органам СОН, є дисертація Д. В. Кольцової на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління «Органи самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування» (спеціальність «Міське самоврядування», Донецьк, 2007 рік, 176 сторінок [248]). Предметом дослідження є вдосконалення функцій, методів і процедур діяльності органів СОН в системі місцевого самоврядування на основі визначення відповідних принципів, – а отже, автор, як і передбачає спеціальність, не обмежується розв'язанням тільки правових питань, зосереджуючись і на проблемах напрямків діяльності органів СОН та їхніх ролей, особливо у вирішенні основних проблем розвитку територіального утворення, на нових функціях органів СОН. Дисертація складається із трьох розділів: «Теоретичні засади діяльності органів СОН в системі місцевого самоврядування», «Визначення ролі органів СОН у вирішенні основних проблем розвитку територіального утворення» (у цьому розділі автор звертається до матеріалів практики, але, на жаль, обмежується лише досвідом міста Макіївка), «Шляхи вдосконалення діяльності органів СОН в системі місцевого самоврядування» (автор пропонує напрямки вдосконалення організації діяльності органів

СОН, економічних засад їхнього функціонування, нормативно-правового регулювання цього інституту, напрямки підвищення соціальної активності населення). Зауваження в цьому дослідженні викликає те, що Д. В. Кольцова вважає об'єднання власників багатоквартирних будинків «новою формою органів СОН» у їх нормативному розумінні. Тому деякі з її висновків мають дискусійний характер, не з усіма пропозиціями, особливо у сфері правознавства, можна погодитись.

Серед науково-практичних та власне практичних видань привертає увагу серія брошур, присвячених органам СОН, автором чи співавтором яких виступав О. С. Орловський:

- «Создание, организация работы и ликвидация органов самоорганизации населения в городе Одессе. Методические рекомендации» (Одеса, 2004 рік, 132 сторінки) [249], у 2006 році вийшло друге видання, виправлене та доповнене [250];

- у співавторстві з А. С. Крупником – «Делопроизводство в органах самоорганизации населения: сборник правил и типовых форм» (Одеса, 2004 рік, 96 сторінок) [251];

- у співавторстві з А. С. Крупником – «Делегирование полномочий органам самоорганизации населения. Сборник нормативных материалов и методические рекомендации» (Одеса, 2005 рік, 60 сторінок) [252];

- у співавторстві з В. І. Брудним і А. С. Крупником – «Методика отбора органов самоорганизации населения для делегирования им Одесским городским советом части собственных полномочий, финансов и имущества» (Одеса, 2005 рік, 40 сторінок) [253];

- у співавторстві з В. І. Брудним і А. С. Крупником (укладальники і основні виконавці проекту) – «Стан локальної демократії в містах України: роль громад та органів місцевого самоврядування. Аналітичний звіт за підсумками виконання проекту "Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії"» (Одеса, 2008 рік, 168 сторінок) [254];

- у співавторстві з В. І. Брудним і А. С. Крупником – «Типовой регламент органу самоорганізації населення міста Одеси» (Одеса, 2008 рік, 68 сторінок) [255].

Крім цих праць В. І. Брудного, А. С. Крупника, О. С. Орловського, присвячених безпосередньо органам СОН, існують і інші дослідження, в яких не йдеться виключно про органи СОН, але певна увага приділяється їм. Так, у монографії С. Є. Саханенка «Політичне управління містом в умовах самоврядування» (2001 рік) органам СОН присвячено розділ 4.4. «Політико-управлінський потенціал органів самоорганізації» [256]. О. В. Батанов розглядав органи СОН у статті «Органи самоорганізації населення. Як вони бачаться в Києві», 2002 рік [257]. Крім того, деякі положення його монографії «Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні», 2003 рік [258] можуть бути використані за аналогією для територіальних мікрогромад, інтереси членів яких представляють органи СОН.

Внесок у дослідження органів СОН внесла і О. В. Прієшкіна. В її монографії «Місцева демократія в Україні: інститути та організаційно-правові форми реалізації» (2005 рік) органам СОН присвячена частина розділу «Загальні збори жителів за місцем проживання – важлива форма волевиявлення членів територіальної громади» [259]. Крім того, вона є автором кількох статей, в яких йдеться про органи СОН: «Роль та значення органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні» (2004 рік [260]), «До питання про нормативне закріплення конституційно-правового статусу органів самоорганізації населення в Україні» (2005 рік) [261].

Дослідження О. С. Шоміної привертають увагу тим, що вона спирається на закордонний досвід (дивись, наприклад, дисертацію на здобуття наукового ступеня доктора політичних наук «Міські громадські рухи на різних фазах розвитку громадянського суспільства» (2001 рік, [4]), та монографію «Контрасти американського міста (соціально-географічні аспекти урбанізації), 1986 рік [262]). Крім О. С. Шоміної, роботи зарубіжних вчених при дослідженні самоорганізації населення у своїх працях використовував ще один російський автор, І. Є. Кокарев, – дивись, наприклад, монографії «Сусідські громади: шлях до майбутнього Росії», 2001 рік [263], «Як я будував громадянське суспільство», 2004 рік [264]. Цікавим уявляється те, що українські вчені розглядають органи СОН переважно як елемент системи місцевого самоврядування, а для російських дослідників є характерним зосередження на значущості органів СОН як одного з елементів громадянського суспільства.

Що ж до періодичних видань, то на сучасному етапі в Україні єдиним зареєстрованим державою друкованим органом, який представляє інтереси виключно органів СОН, є газета «Соседский вестник»; аналогів цьому друкованому органу не існувало та не існує. Газета зареєстрована Одеським обласним управлінням юстиції (реєстраційне посвідчення № 1133 – 14 – Р, серія ОД від 01. 06. 2006 р.) як обласний друкований засіб масової інформації. До моменту реєстрації, з липня 2004 року видавався інформаційний бюлетень «Сусідський вісник» (вийшло 20 випусків). Обсяг газети – А2, тираж – 10 000 екземплярів, періодичність виходу – 1 раз на місяць. Засновником газети є Одеська міська громадська організація «Лицем до лица». Газета не має статусу юридичної особи, а також не має штатного персоналу – публікації готуються переважно волонтерами із числа членів Редакційної ради газети, журналістами із місцевих засобів масової інформації, а також власними кореспондентами газети із числа голів органів СОН. Газета видається за рахунок грантів національних і міжнародних донорських організацій, а також благодійних внесків фізичних і юридичних осіб. Це надає можливість розповсюджувати її безплатно серед мешканців міста Одеси через органи СОН, громадські організації, юридичні клініки, органи місцевого самоврядування, комунальні підприємства, що працюють в житлово-комунальній сфері, а

також на різноманітних публічних заходах міського, всеукраїнського і міжнародного характеру.

Отже, порівняльно-правових досліджень органів СОН існує небагато. До проголошення незалежності України єдиний порівняльно-правовий аналіз правового положення будинкових, вуличних тощо комітетів було здійснено на матеріалах СРСР та Німецької Демократичної Республіки, в межах більш об'ємного дослідження усіх видів органів самодіяльності населення у цих країнах. У 1988 році демократичні перетворення тільки-но починалися, і ще належним чином не відобразилися на цих комітетах, тому цей порівняльно-правовий аналіз є цікавим переважно з історичного погляду. Порівняння ж, які проводилися пізніше, були або невеликі за обсягом (статті О. С. Орловського про аналоги органів СОН у Республіці Польща, про досвід територіальної самоорганізації населення у США), або не мали юридичного (статті О. С. Шоміної) чи взагалі наукового характеру (публіцистичні огляди досвіду США І. Є. Кокарева).

Таким чином, це порівняльно-правове дослідження має високий ступінь наукової новизни. Крім того, раніше органи СОН в Україні чи в інших країнах – колишніх республіках СРСР не порівнювалися із своїми аналогами одразу в двох країнах, до того ж настільки несхожих одна на одну, як Сполучене Королівство Великобританії і Північної Ірландії (досліджувалися Англія і Уельс, далі – СК) і Російська Федерація (далі – РФ). Вибір саме цих країн дозволяє найкращим чином вивчити різноманітні підходи до створення і функціонування органів, аналогічних органам СОН. СК належить до англосаксонської правової родини, а РФ до романо-германської, що демонструє різні підходи до використання джерел права для регламентації діяльності аналогів органів СОН. До того ж, СК є унітарною державою, а РФ – федерацією, що по відношенню до органів СОН обумовлює різнорівневу нормативно-правову регламентацію їхньої діяльності.

У РФ демократичні перетворення відбувалися нещодавно, і тому, коли йдеться про будинкові, вуличні тощо комітети, вони мають майже ті самі проблеми, що і Україна, і працюють над їхнім зодоланням. Проте, у РФ часто обирають інші, ніж в Україні, шляхи їхнього вирішення. Ці нові підходи проходять апробацію у сучасних і подібних умовах, тому результативність того чи іншого рішення і його прийнятність для України оцінити відносно легко. З іншого боку, багато цікавих розробок ще або впроваджуються в практичний обіг, або впроваджені нещодавно, а у такому разі оцінювати доцільність їхнього запозичення, навпаки, важко.

Коли йдеться про досвід територіальної самоорганізації населення, зарубіжні країни можна поділити на дві групи:

- країни із давніми демократичними традиціями;
- країни, які нещодавно стали на демократичний шлях, в яких тільки не так давно відбулися, або ще відбуваються демократичні перетворення.

РФ належить до другої групи, а СК – до першої. Як країна із давніми демократичними традиціями, СК є цікавим тому, що його досвід

територіальної самоорганізації є багатим і різноманітним, а також здебільшого ефективним. Але впровадження цього досвіду в Україні може мати певні труднощі, — часто напрацювання дослідників ґрунтуються на необхідності економічної і політичної стабільності у державі, на усталених правових традиціях тощо.

Британський досвід є цікавим ще й тому, що в Україні, після проголошення незалежності, в першу чергу було сформовано органи місцевого самоврядування в їх сучасному розумінні (тобто не як органи виконавчої влади, а як публічні муніципальні, відокремлені від державних, органи). У СК ж, навпаки, муніципальні органи «виросли» із опікунських над бідними рад, тобто із громадських органів, створених завдяки самоорганізації населення, що, правда, самоорганізації за інтересами, а не територіальної. Однак, різниця між системами місцевого самоврядування (у СК — англо-американська, у РФ — романо-германська) не впливає на це дослідження, — у СК аналоги органів СОН не входять до системи місцевого самоврядування, як в Україні і у РФ. У СК вони завжди належать до третього (добровільного неприбуткового) сектору, а в Україні і в РФ — можуть належати до нього. З цієї точки зору порівняльно-правове дослідження є і цікавим, і перспективним. Дослідники третього сектору виявили ті соціальні фактори, які, на їхній погляд, обумовлюють особливості цих секторів у різних державах, узагальнивши результати у чотирьох моделях режимів добровільних неприбуткових секторів (Таблиця 2. 1).

Для ліберальної моделі режиму добровільного неприбуткового сектору характерним є те, що інститути цього сектору компенсують недостатність соціальних послуг, які надаються інститутами публічного сектору. З огляду на ряд факторів, уряд відає перевагу тому, щоб спрямовувати грошові

Таблиця 2. 1.

**Добровільні неприбуткові сектори у залежності від розміру
і обсягу соціальних витрат уряду [265, с. 135–147]**

Соціальні витрати уряду	Розмір добровільного неприбуткового сектору	
	<i>Малий</i>	<i>Великий</i>
<i>Відносно невеликі</i>	Статична (Японія, переважна більшість країн, що розвиваються, в тому числі Україна і РФ)	Ліберальна (США, СК)
<i>Відносно значні</i>	Соціально-демократична (Швеція, Норвегія, Данія, Фінляндія)	Корпоративна (Франція, Германія)

кошти не безпосередньо на надання соціальних послуг інститутами публічного сектору, а на підтримку інститутів добровільного неприбуткового сектору, які постачають ці послуги. Соціально-демократична модель режиму добровільного неприбуткового сектору є майже повною протилежністю ліберальній моделі. Інститути публічного сектору надають більшість соціальних послуг, тому необхідності в альтернативних постачальниках не виникає. Отже, інститути добровільного неприбуткового сектору зосереджують свою увагу переважно на захисті інтересів різних груп населення, допомагають у самовираженні, в організації дозвілля. Між цими двома протилежними моделями перебувають дві «додаткові». Корпоративна модель режиму добровільного неприбуткового сектору передбачає скоординовані дії інститутів цього та публічного секторів. Уряд або примушує, або стимулює осіб до участі у роботі інститутів добровільного неприбуткового сектору, водночас досить успішно контролюючи діяльність цих інститутів. При наявності у державі статичної моделі режиму добровільного неприбуткового сектору, основним постачальником соціальних послуг є інститути публічного сектору. Але вони діють не в інтересах більшості населення (як при соціально-демократичній моделі режиму), а в інтересах правлячої еліти. Тому уряд не заохочує розвиток добровільного неприбуткового сектору (як правило, не офіційно, а опосередковано), що не дозволяє інститутам цього сектору активно діяти у сфері надання соціальних послуг, — як це має місце при ліберальній моделі режиму. Зокрема, Д. Кендал у праці «Добровільний сектор: порівняльні перспективи у Сполученому Королівстві» зазначає, що «добровільний сектор (у СК. — *автор*) є великим у порівнянні з багатьма країнами, але відносно скромним для розвиненої демократії», та пояснює це тим, що «впродовж 1980—х та 1990—х років уряд консерваторів звертав увагу тільки на взаємовідносини між ринком та державою» [266, с. 30, 54].

Отже, відповідно до вищенаведеної теорії, в Україні і у РФ існує статична, а у СК — ліберальна модель режиму добровільного неприбуткового сектору. Виділені авторами основні риси кожної з моделей є достатніми для того, щоб проілюструвати принципову різницю між цими секторами в обох державах. Таким чином, порівняння України і РФ із СК дозволить запозичити ефективні методи розвитку сектору, які не вимагатимуть великих матеріальних затрат та водночас сприятимуть збільшенню кількості його інститутів.

У РФ органами, аналогічними органам СОН, є органи ТПС (територіального громадського самоврядування). Відповідно до Закону «О местном самоуправлении в Российской Федерации», ТПС (територіальна самоорганізація громадян за місцем їх проживання на частині території поселення для самостійного і під свою відповідальність здійснення власних ініціатив з питань місцевого значення) може здійснюватися у поселеннях безпосередньо населенням через збори і конференції громадян, а також через створення органів ТПС [267]. Органи ТПС є не органами місцевого самоврядування, а

єдиною організаційно-правовою формою безпосереднього здійснення населенням місцевого самоврядування і участі населення у здійсненні місцевого самоврядування.

Органи ТГС є дуже подібними до органів СОН, що обумовлюється:

— по-перше, належністю і РФ, і України до країн із романо-германською системою місцевого самоврядування, (крім того, запозичення багатьох цікавих ідей, особливо пов'язаних із нормативно-правовою регламентацією діяльності комітетів, полегшується тим, що РФ є країною романо-германської правової родини);

— по-друге, спільним історичним минулим будинкових, вуличних тощо комітетів (у деякі періоди регламентація їхньої діяльності в УРСР і у РРФСР навіть здійснювалася одними й тим ж самими актами, в інші періоди — актами, що були дуже подібні за змістом).

Саме тому історичний досвід РФ уявляється не настільки корисним, як досвід сучасний, початку 1990-х — 2000-х років. Посилення демократичних процесів у 1980-х роках, свобода слова та свобода наукових досліджень сприяли приверненню уваги політиків і вчених до значного потенціалу домових, вуличних, квартальних та інших комітетів. На початку 1990-х органам ТГС були надані можливості для розвитку; цьому сприяло звернення до історичного досвіду (адже комітети надали істотну допомогу в тяжкі періоди індустріалізації, після Великої Вітчизняної війни), а також вивчення досвіду зарубіжних демократичних країн, деякі з яких надавали матеріальну й інтелектуальну підтримку російським реформам. Процеси передання влади і компетенції на місцевий рівень привертали пильну увагу зарубіжних дослідників та інвесторів, тому слід було очікувати, що «друге народження» органів ТГС піде швидко.

Спочатку це дійсно було так. Етап становлення, в процесі якого групи ентузіастів створювали органи ТГС, долаючи практично повну відсутність законодавчої бази, продовжувався до початку 2000-х років. Одразу після того, як було розпочато демократичні перетворення, органів ТГС існувало відносно мало, бо нормативна невизначеність і практично повна неможливість отримати матеріальну підтримку від органів місцевого самоврядування призводили до того, що домові та інші комітети створювали активісти «проблемних» зон — вулиць і провулків центральних частин міста, що підлягали відселенню на окраїни, районів, які межували із шкідливим для здоров'я людей виробництвом тощо. Тільки деякі із цих органів ТГС, які були організовані наприкінці 1980-х — на початку 1990-х років, продовжили своє існування після того, як проблемне питання, що викликало їхню появу, втратило свою актуальність. Органи ТГС, які не припинили свою роботу, переключилися або на встановлення та підтримання добросусідських відносин між мешканцями (про такі комітети у своїх роботах згадує О. С. Шоміна), або на рішення інших проблем мешканців (ще один російський активіст руху ТГС, І. Є. Кокарев, розповідає у своїх книгах про програму допомоги одного з московських домових комітетів

нужденним та багатодітним родинам). Поступово кількість органів ТГС почала збільшуватися. Крім вражаючих досягнень перших органів ТГС це було викликано й іншими причинами. По-перше, на відміну від України, федеральне законодавство надало органам ТГС право вести господарську діяльність (чим вони вигідно відрізняються від органів СОН). По-друге, проекти, які розроблялися органами ТГС, як правило, були надзвичайно креативними та актуальними, а тому часто фінансувалися донорськими організаціями, як зарубіжними, так і російськими.

Із 2004 року починає чітко прослідковуватися одержавлення органів ТГС. Через різні причини поступово зменшуються обсяги спонсорської допомоги, наприклад, діяльність одного з найбільших російських грантодавців органів ТГС, регіональної громадської організації «Открытая Россия», яка була заснована акціонерами Нафтової Компанії ЮКОС та фізичними особами, була практично припинена внаслідок заморювання їхніх банківських рахунків. Закрився найбільший громадський Інтернет – ресурс, який забезпечував інформаційну підтримку діяльності органів ТГС (<http://www.rusteros.ru/>). На сучасному етапі основна матеріальна підтримка органів ТГС здійснюється державними органами та органами місцевого самоврядування, що не може не відбиватися на рівні незалежності органів ТГС. Зміни у державній політиці спричинили і зміни у нормативно-правовому регулюванні діяльності ТГС, воно стало надзвичайно детальним. Це також пов'язано із тим, що РФ відрізняється від України за формою державного устрою, для порівняльно-правового дослідження це є важливим тому, що суб'єкти федерації мають права самостійно здійснювати нормативно-правове регулювання ТГС. Досвід цієї держави демонструє, що надмірне і детальне нормативно-правове регулювання порядку створення та діяльності органів, аналогічних органам СОН, приводить до одержавлення цих органів, до втрати ними громадської природи.

Пошук аналогів органів СОН у СК автором було здійснено вперше; для цього використано полісекторну модель суспільства, яка розглядає його як три, чотири чи більше взаємодіючих секторів. Найбільш популярною на сучасному етапі є модель поділу суспільства на три сектори. Перший сектор традиційно іменують «публічним». Деякі вчені пропонують «вважати першим сектором державу» [268, с. 12], однак слід зауважити, що по-перше, не досить зрозумілим є, що саме вони мають на увазі під державою, – весь державний апарат, окремі державні органи тощо. По-друге, у такому випадку поза поділом на сектори залишаються органи місцевого самоврядування, які в демократичних країнах, так само як і державні органи, є органами публічної влади. Отже, уявляється більш коректним до першого сектору відносити органи публічної влади, яка на сучасному етапі представлена органами державної влади та органами місцевого самоврядування (муніципального управління). Протягом значного часу свого існування національні історичні аналоги органів СОН відносилися до цього сектору. Здійснене автором дослідження муніципальної системи

СК ([269]) надає підстави стверджувати, що аналоги органів СОН у цій державі до першого сектору ніколи не належали.

Другий сектор іноді іменують «бізнес-сектором» [270, с. 20; 271, с. 437], але більш поширеними є назви «приватний сектор», «приватний прибутковий сектор», «ринок». Якщо окреслити межі приватного прибуткового сектору більш точно, то до нього входять суб'єкти підприємницької діяльності – фізичні особи та юридичні особи, які засновані не на державній формі власності. Оскільки основною метою органів СОН і їхніх аналогів не є отримання прибутку, пошук їх у цьому секторі не здійснювався.

В україномовній та російськомовній літературі наступний сектор традиційно іменують «третім»; термін був запозичений в англомовних дослідників. Одним із перших його використав Т. Левіт у 1973 році [272], але в англомовній літературі на сучасному етапі ця назва викликає жваві дискусії. Деякі науковці не підтримують її тому, що вона надає перевагу «першому сектору». Наприклад, Н. Деакін стверджує, що термін «припускає першість першого та другого секторів, держави та ринку» [273, с. 9]. Д. Гартон відмічає недоцільність використання такого терміну, коли йдеться про постачання товарів, робіт, послуг. На його думку, це надає підстави відноситися до інститутів цього сектору як до «третього» (тобто останнього, найбільш небажаного) виду постачальників товарів, робіт, послуг – після інститутів публічного та приватного прибуткового секторів [274, с. 37]. Вчені пропонують такі альтернативні назви: громадянське суспільство [275]; неприбутковий сектор [276, с. 3]; приватний неприбутковий сектор [277, с. 13]; але по відношенню до третього сектору у СК найбільш розповсюдженими є термін «добровільний (voluntary) сектор». Тому, відносно цій держави уявляється правильним використовувати термін «добровільний неприбутковий сектор», незважаючи на зауваження, що «назва «добровільний» підкреслює важливий внесок добровольців в управління та функціонування цього сектору. Але діяльність істотної частини організацій сектору... ґрунтується на зусиллях не добровольців, а найманих працівників» [278, с. 12]. Прикметник «неприбутковий» підкреслює різницю між інститутами цього та другого сектору, – адже створення і тих, і інших є добровільним.

Пошук аналогів органів СОН у СК проводився у межах добровільного неприбуткового сектору. Перш за все, автором було вивчено, як вчені розглядають межі цього сектору. Британські дослідники для визначення меж добровільного неприбуткового сектору використовують напруцювання Л. Саламона, Х. Анхайера та групи вчених ([265, с. 40–47]), які відокремлюють декілька дефініцій:

– *нормативна дефініція* міститься у законодавстві певної країни. Проте нормативні визначення є прийнятними тільки в межах одної держави та іноді не позбавлені неточностей. Крім того, такого визначення у законодавстві може взагалі не існувати, – як в Україні, у РФ і у СК (у СК

як у державі з англосаксонською системою права, до нормативного може бути прирівняне визначення, яке міститься у судовому прецеденті або у доктринальному джерелі права, — але і їх поки що не існує);

— *функціональна дефініція* наголошує на функціях сектору чи на основній меті діяльності його інститутів. Уявляється, що ця дефініція буде найбільш громіздкою. Крім того, у інститутів цього сектору існує багато однакових функцій із інститутами двох інших секторів;

— *економічна дефініція* базується на конвенціях ООН, які стосуються Системи національного бухгалтерського обліку і використовуються державами — членами ООН для офіційного інформування про розмір їхнього національного доходу. Відповідно до положень цих документів, уся економічна діяльність на території держави розглядається в межах п'яти основних секторів, одним з яких є неприбутковий сектор [278, с. 16]. Стосовно цього визначення також є декілька зауважень. По-перше, в ньому йдеться фактично про джерела фінансування діяльності відповідних інститутів, а не про економічні результати їхньої діяльності. Тому більш точною уявляється назва «фінансова дефініція» (саме її використовують деякі вчені, наприклад, Д. Гартон [274, с. 47]). По-друге, у інституту добровільного неприбуткового сектору взагалі може не бути майна та доходів, — таке досить часто зустрічається, якщо він не є юридичною особою. Отже, у разі застосування фінансового визначення, такий інститут випадає за межі цього сектору;

— *структурно—операційна дефініція* включає в себе п'ять основних положень:

1) організаційна єдність — існує, якщо в організації є статут, або, у разі його відсутності, — регулярно проводяться зустрічі, є посадові особи тощо [279, с. 33];

2) приватна природа, тобто інституційна відокремленість від органів публічної влади. «Що є важливим з погляду цього критерію, — зазначають автори, — так це те, що, якщо організація є інституційно відокремленою від органів публічної влади, національних чи місцевих, вона таким чином не має владних повноважень» [265, с. 48]. Проте навряд чи можна повністю погодитися з цим твердженням. Адже у разі здійснення інститутами цього сектору повноважень, делегованих органами публічної влади, природа інституту не змінюється з приватної на публічну. Прикладом є органи СОН в Україні, які можуть виконувати деякі функції сільських, селищних, міських рад у разі, якщо вони їм будуть делеговані (але, це не власні, а саме делеговані повноваження);

3) самоуправління, тобто можливість контролювати власну діяльність (у деяких публікаціях результатів дослідження другий та третій критерій об'єднані в один — «незалежність від органів публічної влади та самоуправління») [279, с. 33–34];

4) неприбутковість, тобто надання послуг, виконання робіт та виробництво товарів не з метою отримання прибутку та розповсюдження

його серед засновників чи керівництва. Але і стосовно цієї ознаки немає єдності. Вчені зазначають: «цей термін підкреслює той факт, що основною метою цих організацій не є надання прибутку їхнім власникам. Але ці організації іноді отримують прибуток» [265, с. 39]; «у повсякденному спілкуванні термін «неприбутковий» часто розуміється таким чином: підприємство, організоване як неприбуткове, не отримує прибутку від своєї діяльності. Таке загальне розуміння, тем не менш, є економічно помилковим» [280, с. 126];

5) організації сектору є добровольчими і добровільними. В англійській мові для позначення цієї ознаки використовується термін «voluntary», який можна перекласти і як «добровольчий», і як «добровільний». Великий тлумачний словник сучасної української мови надає два значення прикметнику «добровільний»: «1) здійснюється, діє і т. і. з власного бажання, доброї волі, без насилья, примусу; прот. примусовий; 2) який утворюється, існує на основі самодіяльності мас, завдяки підтримці громадськості». У тому ж словнику «добровольчий» визначається як «прикметник до «доброволець», а «доброволець», у свою чергу, як «той хто з власної волі береться за виконання певних обов'язків, якоїсь роботи, волонтер» [281, с. 230]. Ця ознака вважається дискусійною — пропозиція не включати її до невід'ємних ознак інститутів цього сектора зустрічається у працях С. Хатча [282], М. Брентон [283], П. 6 [284, с. 133]. На думку Х. Анхайера, щоб увійти до цього сектору, організації повинні залучати добровольців (волонтерів) до свого функціонування та управління. Водночас ті організації, членство в яких є обов'язковим, або якимось по-іншому обумовлюється чинним законодавством, навіть за наявності зазначеної вище характеристики, будуть виключені з сектору [265, с. 49]. Але критерій залучення добровольців до роботи організації або до управління нею є дискусійним. Так, добровольці можуть залучатися до роботи органів державної влади та місцевого самоврядування, — але це не наближує ці органи до інститутів третього сектору. Що ж до критерію членства, то застосувати його не завжди можливо: у деяких випадках інституту членства в організаціях третього сектору взагалі не буде (наприклад, в органах ООН). Крім того, Р. Патнем цілком влучно зазначає: «формальна «наявність членського квитка» може не точно відображати дійсний ступень участі у громадській роботі. І тому особа, яка «належить» до півдюжини громадських груп, може насправді не проявляти активності в жодній з них. Що дійсно має значення з цієї точки зору на соціальний капітал та громадянську активність, так це не номінальне, але активне членство» [285, с. 58]. Нарешті, до ознаки добровільності доцільно включити вимогу щодо того, що ініціатива створення інституту третього сектору повинна виходити не від осіб публічного права. Таку думку підтримує П. 6, зазначаючи, що «організація неприбуткового сектора повинна бути створена не за ініціативою органу публічної влади» [284, с. 133].

Отже, до основних ознак інститутів добровільного неприбуткового сектору належать: організаційна єдність; приватна природа; самостійне керівництво

своїми справами; створення інституту з метою іншою, ніж отримання прибутку; добровільність (заснування інституту без примусу і його існування на основі самодіяльності має і завдяки підтримки громадськості).

З—поміж інститутів, які мають ці ознаки, для пошуку аналогів органів СОН у СК використовувалися ще декілька характерних рис, що притаманні органам СОН:

- належність скоріше до інститутів територіальної самоорганізації, ніж до інститутів самоорганізації за інтересами;
- відсутність ієрархічної структури;
- відсутність членства;
- функції і повноваження, подібні до тих, що мають органи СОН;
- можливість виконувати деякі повноваження державних або муніципальних органів у межах делегування.

Виходячи з цієї сукупності ознак, найбільш подібними до органів самоорганізації населення інститутами у СК є центри місцевих співтовариств (community centers, далі — центри МС); у населених пунктах СК, розташованих у сільській місцевості, аналогічні функції виконують центри вілджів (village centres). Центри називають «засобом залучення населення до швидкого визначення місцевих проблем та до пошуку нових підходів для їхнього вирішення» [286], та зазначають, що вони «надають місце та засоби для цього»; за статистикою на сучасному етапі в Англії і Уельсі існує понад 9000 центрів вілджів і центрів МС (це становить більш ніж 5 % від усіх благодійницьких установ), їх сукупний щорічний дохід становить 250 мільйонів фунтів стерлінгів [287].

Відмінністю центрів МС від органів СОН буде те, що вони не є елементом муніципальної системи СК, а відносяться до благодійницьких установ, їхня діяльність регламентується законодавством про благодійницьку діяльність. Як і інші благодійницькі установи, вони можуть бути організовані або за ініціативою членів відповідної територіальної мікрогромади, або за ініціативою інших суб'єктів. Ще одною відмінністю є те, що, як і в усіх благодійницьких установ у СК, у них є свій державний регулятор — Комісія з питань благодійництва в Англії та Уельсі.

Історія центрів МС ґрунтується на британських традиціях трастового права (більшість центрів існують в організаційно-правовій формі трастів), благодійництва та громадського руху боротьби за житлові права. Із цих трьох інститутів найменшу увагу українських дослідників привертають трасти, — ймовірно тому, що трастове право сформувалося у СК в процесі розвитку «права справедливості», а потім відбулася його рецепція іншими країнами англосаксонської правової родини. Можливість існування трастів в інших правових родин викликає дискусії серед правознавців, але досвід Шотландії, де при наявності континентальної системи права існує інститут трастів, та аналогічний досвід деяких інших країн дозволяє стверджувати: інститут трастів не є таким, що притаманний винятково англосаксонській системі права.

Історія інституту трастів почалася у часи хрестових походів. Коли хрестоносці відбували на південь, вони передавали права на свій маєток довіреному другу із проханням управляти ним на користь родини лицаря, — щоб забезпечити родину протягом своєї відсутності та у разі своєї смерті. Оскільки така домовленість водночас надавала можливість, у разі необхідності, ухилитися від сплати деяких податків, спільне право не заохочувало укладання таких угод, не розглядало їх як законні та не захищало сторони угоди у разі порушення їхніх прав. Таким чином, залишалося покладатися лише на чесність друга, — адже, у разі його небажання повернути майно лицарю або його родині, останні не мали правових інструментів впливу на нього. Друг був законним власником майна, а отже, вимагати повернення маєтку в судовому порядку вони не могли.

З часом використання такої схеми поширилось. По-перше, цьому сприяло існування «нестабільної королівської влади, особливо у період війни Червоної та Білої троянд. Адже, впадши у немилість, можна було втратити не тільки життя, але й всі землі — їх конфісковували на користь корони» [288, с. 9]. По-друге, норми спільного права вимагали обов'язкової передачі за заповітом маєтку у спадок тільки старшому сину. Тому норми трастового права також використовували особи, які хотіли обійти існуючу заборону та залишити свій маєток у спадок іншому родичу або декільком родичам, або, наприклад, церкві (заборона стосувалася тільки заповітів, а протягом життя власник мав можливість діяти на власний розсуд). Таким чином, кількість власників маєтків, які використовували таку схему, зростала; зростала і кількість зловживань довірою цих осіб. З огляду на неможливість повернути маєток у судовому порядку, попередні власники звертались до монарха, вимагаючи у нього «справедливості». Так як монарх делегував своє право розглядати скарги підданих Лорда—Канцлера, то «справедливість» поновлював останній. Рішення Лорда—Канцлера стали основою права справедливості — іншої системи англосаксонського права, яка існувала й існує паралельно із спільним правом. Звичайно, рішення Лорда—Канцлера стосувалися не тільки трастів, але саме трастове право вважається найістотнішим внеском права справедливості у розвиток спільного права. У даному випадку, на думку Лорда—Канцлера, довірений друг був законним власником маєтку, але не просто власником, а довірчим власником. У зв'язку з цим, як довірчий власник він повинен був управляти маєтком на благо родини (бенефіціарів) відповідно до домовленості із попереднім власником.

У СК на сучасному етапі не існує нормативного визначення трасту. Не існує і єдності у думках дослідників щодо доктринального визначення. Як правило, дефініції є досить лаконічними, наприклад: «траст виникає із власності, яка передається власником одному чи декільком довірчим власникам в управління у благодійницьких цілях чи на користь бенефіціарів»; або: «траст — це ситуація, у якій власність передається особі (довірчому власнику), яка внаслідок законодавчо покладених на неї обов'язків, в тому числі майнового характеру, управляє нею у вказаний засновником спосіб, не беручи до уваги особисті інтереси» [289, с. 1–2].

Але ці визначення не містять усіх необхідних ознак трасту, а тільки ті, які той чи інший дослідник вважає найбільш істотними. З огляду на це автори «Принципів Європейського трастового права» пішли іншим шляхом, та замість визначення трасту, у першій статті документу навели основні характеристики цього інституту:

«1. У трасті особа, яку іменують «довірчий власник», тримає на праві власності відокремлено від власного майна фонди трасту та розпоряджується ними або на користь іншої особи (бенефіціару), або для виконання певної мети.

2. У трасту може бути більше, ніж один довірчий власник, та більше, ніж один бенефіціар. Довірчий власник може бути одним з бенефіціарів.

3. Відокремлений статус фондів трасту тягне за собою їхній імунітет (недоторканість) від претензій подружжя довірчого власника, спадкоємців та кредиторів.

4. Бенефіціар має право контролювати дії довірчого власника та виступати у суді проти третіх сторін, які внаслідок помилки отримали частину фондів трасту» [290, с. 203].

Для створення трасту засновнику необхідно в декларації трасту призначити членів основного органу управління трасту – ради довірчих власників – та надати їй досить чіткі вказівки. Як правило, щоб траст відбувся, необхідними є:

- «чіткість наміру – чи дійсно засновник хоче або хотів утворити траст;

- чіткість предмету – яку саме власність засновник хотів передати до трасту;

- чіткість об'єктів трасту – тобто, кого засновник розглядає як бенефіціарів трасту, або якою є мета створення трасту» [288, с. 163].

Траст вважається заснованим з моменту переходу права власності на фонди трасту до довірчих власників.

Трасти не є інститутами конституційного права, однак така організаційно-правова форма є найбільш розповсюдженою у СК для центрів МС. Це було та залишається настільки типовим, що у 1976 році незалежна комісія Національної ради соціальних послуг запропонувала Уряду СК заохочувати створення «сусідських трастів» (neighborhood trusts), – трастів, які б мали право займатися будь-яким видом діяльності, який належить до благодійницьких, надаючи членам територіальної мікрогромади послуги у різномірних сферах. Створити сусідські трасти вони пропонували, об'єднавши усі невеликі трасти, які займались наданням різномірних благодійницьких послуг членам відповідних територіальних мікрогромад.

Особлива увага зверталася на те, що територія діяльності сусідських трастів не повинна бути надто великою, та на те, щоб забезпечити незалежність сусідських трастів від органів державної влади та муніципальних органів. Проте, не виключалась можливість залучення представників цих органів до числа довірчих власників сусідських трастів, разом із найбільш

активними членами відповідних територіальних мікрогромад. На думку дослідників, втілення цієї рекомендації спростило б управління маленькими трастами, полегшило б координацію їхніх зусиль та реалізацію спільних програм [291, с. 88–92]. Однак цю пропозицію Національної ради соціальних послуг в цілому так і не було реалізовано.

Отже, центри МС часто засновуються як благодійницькі трасти. Основні положення інституту благодійництва розглянуто для розуміння сутності центрів МС – у більшості випадків засновники реєструють такі центри як благодійницькі установи. Інститут благодійництва не є інститутом конституційного права в Україні, однак у СК входить до цієї галузі, – організації добровільного неприбуткового сектору настільки часто використовують його норми, що цей сектор дослідники іменують «благодійним сектором» (charities).

Незважаючи на те, що у 2006 році Парламентом СК було прийнято Акт «Про благодійництво» з метою позбутися частини застарілих норм і оновити деякі з них, нормативної дефініції терміну «благодійництво» не існує. Використовуються доктринальна дефініція із найбільш авторитетного підручника з благодійницького права О. Тюдора, точніше навіть не дефініція, а перелік невід'ємних ознак благодійництва: «хоча єдиної дефініції благодійництва не існує, загальноприйнятим є той факт, що благодійницький інститут повинен відповідати трьом вимогам. По-перше, мета інституту повинна мати благодійницький характер... По-друге, інститут повинен функціонувати на користь суспільства, і, по-третє, він повинен бути виключно благодійницьким» [292, с. 2]. Однак, це визначення уявляється дещо тавтологічним, – адже автор стверджує, що благодійницьким інститутом є інститут, мета діяльності якого має благодійницький характер та який здійснює виключно благодійницьку діяльність. Тому більш прийнятною здається нам позиція державного регулятора благодійницької діяльності – Комісії з питань благодійництва в Англії та Уельсі, яка розглядає питання про реєстрацію інституту саме благодійницьким при наявності двох ознак:

1) альтруїзм – благодійницькі інститути не займаються розподілом прибутку між засновниками, бенефіціарами та / або іншими пов'язаними особами;

2) суспільна корисність. Її характеристика надається дослідниками із залученням великої кількості правових норм, істотну частину яких становлять положення судових прецедентів. Найбільш старою із чинних правових норм, що містить перелік суспільно-корисних видів діяльності, які вважаються благодійницькими, є преамбула до Статуту про благодійницькі цілі 1601 року (Статут Єлизавети I). Відповідно до цієї преамбули, благодійницькими є: допомога хворим, безпорадним та бідним; утримання хворих та покалічених солдат та моряків; утримання безоплатних шкіл; ремонт мостів, портів, церков, доріг; надання освіти сиротам, допомога або утримання виправних установ тощо [293, с. 8 – 9]. У 1891 році у тексті судового прецеденту було закріплено, що мета діяльності інституту є благодійницькою, якщо вона має відношення

або до допомоги бідним, або до розвитку освіти, або до розвитку релігії, або до інших цілей, які є суспільно корисними для співтовариства, але не підпадають під жодну з перерахованих категорій» [294, с. 432]. Також слід зазначити, що не всі види діяльності, які є суспільно корисними, водночас визнаються благодійницькими. Однак, кожен з видів благодійницької діяльності є водночас суспільно корисним.

На сучасному етапі благодійницькі інститути реєструє Комісія з питань благодійництва в Англії та Уельсі, перевіряючи:

- чи є мета їхньої діяльності суспільно корисною;

- чи є мета їхньої діяльності благодійницькою відповідно до чинного законодавства. Для законодавства та судової практики СК з питань благодійництва є характерними часті зміни, і тому кожному інституту приділяється істотна увага. Мета діяльності, яка протягом сторіч не вважалась благодійницькою, може бути визнана такою, або навпаки — перестати вважатися благодійницькою з огляду на зміну соціальних та економічних обставин. Якщо таке питання у судовому порядку ще ніколи не розглядалося, використовують судження за аналогією, у разі, якщо таку аналогію можна провести з іншими цілями, які визнавались благодійницькими раніше.

В Україні — та російськомовній літературі найбільш дослідженим серед британських інститутів, які мають безпосереднє відношення до центрів МС як до найбільш близьких аналогів органів СОН, є громадський рух мешканців багатоквартирних будинків з боротьби за свої права. Досвід СК у сфері територіальної самоорганізації населення часто привертає увагу дослідників, коли на державному рівні виникає проблема, яку можна було вирішити, заохотивши населення до самоорганізації за місцем проживання. Але дослідників цікавить переважно досвід у сфері будівництва житла і благоустрою. Вперше, коли йшлося про проблеми благоустрою, російськомовні вчені звернулися до нього та використали деякі положення у XIX столітті — адже «перші товариства по будівництву жител, так звані *building societies*, виникли в Англії в 40-х роках минулого століття (XIX століття. — *автор*)» [295, с. 101]. Стан житлового питання та благоустрою у СК в середині XIX сторіччя описано в роботі Ф. Енгельса «Становище робітничого класу в Англії». Приїхавши в Англію у 1845 році, Енгельс прожив там 21 місяць, що дало йому можливість на підставі особистого вивчення стану проблеми надати детальний опис сучасної ситуації не тільки в Лондоні, але й в інших містах СК, — Ліверпулі, Манчестері, Брістолі, Ноттінгемі, Лестері, Дербі, Шеффільді, Глазго, Единбурзі, Лідсі, Брадфорді, деяких інших. Ця праця написана із використання класового підходу; так, частина, в якій йдеться про житло та благоустрій, починається фразою: «перейдемо... до детальнішого дослідження того становища, до якого соціальна війна приводить нужденний клас. Подивимось, яке житло, який одяг і їжу суспільство дає робітникам як плату за їх роботу, яке життя воно забезпечує тим, хто найбільше сприяє існуванню суспільства» [296, с. 254]. Але слід відзначити

детальне викладення відповідних фактів, увагу до подробиць, що стосуються кожного випадку, — наприклад, багато розповідей про стан робітничих житлових кварталів, про їхнє планування супроводжуються наведенням відповідних схем та рисунків. Не обмежуючись вивченням тільки житлових проблем, автор приділяє увагу і питанням благоустрою відповідних територій. Крім того, про англійський досвід вирішення житлового питання йдеться ще в одній праці Ф. Енгельса, яка була написана у 1872 — 1873 роках, — «До житлового питання» [297, с. 232–251].

До досвіду СК на початку ХХ століття для вирішення житлового питання запропонував звернутися В. В. Святловський, зазначивши, що «квартирне законодавство отримало особливо сильний розвиток в Англії, хоча тут воно переважно санітарно-будівельне» [298, с. 173].

Розробки британських вчених цікавили їхніх колег і у СРСР. Так, у 1925 році делегація Московської міської ради відвідала ряд міст Англії з метою вивчення досвіду у сфері залучення населення до будівництва житла за свій рахунок — повністю або частково. Члени делегації відзначили, що у СК «поряд із робітничим житловим будівництвом міського самоврядування зустрічається будівництво будинків для себе і самими робітниками, ... існує і кооперативне житлове будівництво». Проте, на практиці було втілено мало що. Самі дослідники коментували це так: «досвід капіталістичних держав у справі житлового будівництва у найзначнішій своїй частині не може слугувати для нас взірцем вже за тією простою причиною, що їхнє житлобудівництво базується на експлуатації та отриманні доходів» [24, с. 41].

Історія руху громадського руху мешканців багатоквартирних будинків з боротьби за свої права і розвиток асоціацій мешканців у СК на дисертаційному рівні детально досліджена О. С. Шоміною ([4]). Вона прослідковує його з самого початку, з середини ХІХ століття по наступні часи, приділяючи увагу й інститутам локального рівня (в її дослідженні їм приділено пункт 2. 1. 4), прослідковуючи на прикладі СК весь спектр різних житлових рухів і їхній зв'язок із громадянським суспільством на всіх етапах його становлення і розвитку. Сучасний етап вона характеризує як такий, що почався після Другої світової війни, коли житлове питання перестало бути проблемою національного масштабу, і житлові організації еволюціонували у напрямку політики якісних перетворень — центральною проблемою стали якість середовища проживання і послуг, а метою їхньої діяльності — максимальна участь громадян в організації свого житла і середовища проживання. Саме цей сучасний етап і є найбільш цікавим для дослідження аналогів органів СОН у СК. Ґрунтовне викладення цього етапу у дисертації О. С. Шоміної закінчується 2001 роком, і тому не містить програм підтримки руху територіальної самоорганізації і правлячої партії СК — Лейбористською партією, яка знаходиться у влади із 1997 року, коли прем'єр-міністром став Тоні Блер. Саме йому і Гордону Брауну належала ініціатива активізації руху територіальної самоорганізації.

У 1998 році урядом було створено Раду соціального виключення (the Social Exclusion Union), яка координує політику і зусилля у сфері здолаття соціального

виключення, в тому числі, за допомогою інститутів територіальної самоорганізації населення. На думку дослідників, «цей крок уряду вказує на відхід від перерозподілу прибутку до перерозподілу можливостей [299, с. 208].

Програмні документи лейбористської партії вперше у СК зв'язали між собою територіальну самоорганізацію населення і місцеве самоврядування [300, с. 146], що знайшло свій вияв у законодавстві. Акт «Про муніципальне управління» 1999 року передбачав широке залучення органами муніципального управління споживачів послуг до обговорення питань, пов'язаних із наданням цих послуг, зобов'язавши муніципальні органи «створювати такі умови, при яких їх функції виконуються з найбільш оптимальним співвідношенням економії й ефективності [301] (програма «best value», докладніше дивись у дисертації автора на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук [269, с. 82–83]).

Тоні Блер часто висловлювався на підтримку територіальної самоорганізації населення. Наприклад, у 1999 році він відкривав Щорічну конференцію Національної ради добровільних організацій, у вступній промові зазначивши, що в нього, як у мешканця СК, викликає занепокоєння тенденція перетворення суспільства на «роз'єдане, індивідуалізоване, егоїстичне, стурбоване лише комп'ютерами, самотнє, бездушне пекло» і додав, що «досить часто у минулому програми уряду не брали до уваги соціальний капітал, направляючи експертів, які ігнорували місцеві добровільні організації... У майбутньому ми будемо інвестувати кошти у соціальний капітал так само, як ми інвестуємо їх у знання і у будівлі» [302]. У 2000 році Т. Блера було запрошено до Тюбінгенського університету у Німеччині, де він виступив з промовою «Цінність і влада громади», розповівши про успіхи СК у цій сфері і про перспективи розвитку [303].

Але більш ініціативним у цій сфері був і залишається Гордон Браун. Ще до того, як він змінив Т. Блера на посаді прем'єр-міністра у червні 2007 року, Г. Браун підкреслював, що розвиток територіальної самоорганізації населення є важливим тому, що вона має локальний характер, а отже — заповнює прогалини не тільки між сусідськими сплывтовариствами і державою, але й підвищує рівень довіри між ними, і тому, що її розвиток сприяє розвитку громадянського суспільства, на який держава може тільки опосередковано впливати, але не здійснювати самостійно [266, с. 129]. Його останньою ініціативою у сфері підтримки територіальної самоорганізації населення, яка сприймається дуже неоднозначно, є оголошена 12 квітня 2009 року ідея включення до виборчої програми лейбористської партії обов'язку кожного громадянина СК до 19 років відпрацювати 50 годин на користь місцевих добровільних або благодійних інститутів, щоб зробити внесок у побудову кращого суспільства.

Таким чином, досвід СК у сфері територіальної самоорганізації населення ґрунтується не тільки на давніх традиціях, але й на сучасних розробках вчених, і тому є дуже цікавим для вивчення і рецепції вдалих ідей в Україні.

2. 2. Органи самоорганізації населення та інші організаційно—правові форми територіальної самоорганізації населення

Муніципальна реформа як складова частина адміністративної реформи в Україні — це один з тих процесів, кінцевий результат якого є важливим для всіх без винятку жителів держави. Адже більшість послуг, необхідність у яких виникає повсякденно, надається органами, які належать до системи місцевого самоврядування. Крім життєво важливих вивозу сміття, ремонту доріг та тротуарів тощо, є і такі послуги, які не є нагально необхідними, але змінюють життя на краще, — озеленення вулиць та парків, наприклад. Уявляється, що в ході муніципальної реформи потенціалу органів СОН як елементу системи місцевого самоврядування приділяється невинновато мало уваги. Це, зокрема, можна пояснити відсутністю демократичного національного досвіду їхнього функціонування. Саме тому дослідження органів СОН у порівнянні з іншими організаційно—правовими формами територіальної самоорганізації населення є плідним, — воно надає можливість використання національного досвіду за аналогією.

Самоорганізацію Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає як 1) самостійну організацію своєї роботи, поведінки; 2) процес, у перебігу якого створюється, відтворюється або вдосконалюється організація складної динамічної системи [281, с. 1100], а населення — як людей, «які проживають в якомусь одному місці» [281, с. 579]. Виходячи з цього, самоорганізація населення — це самостійна організація своєї роботи, поведінки людьми (фізичними особами), які проживають в одному певному місці.

Дослідники розрізняють самоорганізацію населення за інтересами («співтовариства інтересів») та самоорганізацію населення за місцем проживання або територіальну самоорганізацію («співтовариства місця»)) [304, с. 22]; органи СОН створюються в межах останньої. Самоорганізація населення за місцем проживання (або територіальна самоорганізація населення) — це самостійна організація своєї роботи, поведінки фізичними особами для задоволення власних потреб, що виникають внаслідок проживання в межах населеного пункту.

Майже аналогічний термін використано у науково-практичному коментарі до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» — термін «територіальна самоорганізація громадян». Під нею автори розуміють «реалізоване громадянами у встановлених законом формах право самостійного та під власну відповідальність здійснення своїх інтересів у питаннях місцевого значення безпосередньо або через створювані ними органи територіального самоуправління». Вони пропонують відносити до системи самоорганізації населення, зокрема, загальні збори (сходи), конференції громадян та інші територіальні форми безпосередньої демократії, а також органи СОН [305, с.

46–47]. Введення до терміну прикметника „територіальний” уявляється необхідним, але зауваження викликає використання слова „громадяни, громадян”. Адже на сучасному етапі розвитку законодавства України під „громадянами” традиційно розуміють громадян України. Аналіз же норм чинного законодавства свідчить про те, що до складу територіальних громад, крім громадян України, включаються й іноземні громадяни, і особи без громадянства

Тому перевагу доцільно віддати саме терміну „територіальна самоорганізація населення”. Одним з українських вчених, у дослідженнях якого він зустрічається, є О. В. Прієшкіна. Але вона використовує його дещо в іншому значенні. На її думку, „під територіальною самоорганізацією населення розуміється реалізоване ним у встановлених законом формах право самостійного та під власну відповідальність здійснення своїх інтересів у питаннях місцевого значення безпосередньо або через створювані органи територіального самоврядування” [260, с. 637].

Таке розуміння територіальної самоорганізації населення є ширшим за змістом у порівнянні із запропонованим визначенням – адже коло питань, яке вирішує населення, самоорганізувавшись за територіальною ознакою, пов’язано лише з задоволенням потреб, що виникають внаслідок проживання в межах населеного пункту. О. В. Прієшкіна пропонує розширити цей перелік до права розв’язання всіх питань місцевого значення. „Щодо законодавства, – продовжує вона, – то тлумачення цього терміну («територіальна самоорганізація населення» – *автор*) надає підставу для висновку, що населення може самоорганізовуватися в різні органи, аж до найвищого законодавчого органу країни. Така властивість проявляється зокрема, і в об’єднанні людей, що проживають на певній території, у колективи для вирішення питань місцевого значення. Формами такої самоорганізації можуть бути органи як місцевого самоврядування, так і територіальні громади, що виникли в результаті самоорганізації” [261, с. 77].

Дійсно, територіальна самоорганізація населення не обмежується створенням і діяльністю органів СОН. Але навряд чи можна вважати проявом територіальної самоорганізації населення органи місцевого самоврядування, створення яких є не факультативним, а обов’язковим. Адже у разі територіальної самоорганізації ініціатива належить населенню.

У більш нових працях О. В. Прієшкіна коригує це твердження та зазначає, що „система самоорганізації населення (територіальної самоорганізації населення – *автор*) включає:

- загальні збори (сходи) громадян;
- конференції жителів;
- опитування населення;
- інші форми безпосередньої демократії;
- систему органів самоорганізації населення за місцем проживання”

[259, с. 75].

Навряд чи є доцільним включення до цього переліку опитування населення, хіба що під ним автор має на увазі консультативні референдуми.

У такому випадку доцільним було б додати усі види місцевих референдумів — як консультативні, так і такі, рішення яких є обов'язковим. Крім того, навряд чи перелік буде повним без згадки про конституційне (стаття 49) право фізичних осіб направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, місцевого самоврядування та посадових осіб цих органів. До того ж, у цій класифікації не враховані різноманітні громадські організації й інші інститути третього сектору, які можуть створюватися населенням, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків тощо.

Більш розгорнутою є пропозиція А. Є. Балобанова, на думку якого доцільно виділяти різні за природою типи самоорганізації населення у відповідності до типів груп осіб, які його здійснюють:

- територіальне (сусідське) самоврядування, яке базується на спільності міста проживання — будинок, квартал тощо;

- соціально-групове самоврядування, яке базується на постійній чи тривалій належності до однієї соціальної групи (етнічної, релігійної, вікової тощо);

- самоврядування професійних співтовариств, яке базується на належності до однієї професії;

- громадянське самоврядування в рамках асоціацій громадян, які об'єднуються для розв'язання проблем, які мають загальноміське (загальнодержавне) значення [306].

У цій класифікації А. Є. Балобанов погоджується із тим, що самоорганізація населення може відбуватися за територіальною ознакою і за інтересами. Але він звертає увагу ще й на те, що іноді в рамках територіальної самоорганізації населення може здійснюватися місцеве, а іноді — громадське самоврядування. У зв'язку із цим територіальну самоорганізацію населення доцільно класифікувати на громадську територіальну самоорганізацію (створення об'єднань співвласників) і муніципальну самоорганізацію.

Органи СОН належатимуть до муніципальної самоорганізації населення, — до самоорганізації з метою здійснення місцевого самоврядування. Щоправда, у доктринальній літературі існують й інші думки з цього приводу. Наприклад, М. Мягченко зазначає, що „органи місцевої самоорганізації населення можна розглядати у кількох аспектах як інститут безпосередньої демократії; як особливу колективну форму реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні; як елемент громадянського суспільства; як елемент системи місцевого самоврядування” [307, с. 48].

Не викликає заперечень, що органи СОН в Україні є інститутом громадянського суспільства та елементом системи місцевого самоврядування. Щодо того, що вони є інститутом безпосередньої демократії, є певні сумніви. Конституція України у статті 69 встановлює, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Отже, під інститутом безпосередньої демократії мається на увазі безпосередня участь фізичних осіб у вирішенні питань державного

або місцевого значення. Звернувши увагу на поточну роботу органів СОН, навряд чи можна стверджувати, що вона організована згідно з принципами безпосередньої демократії, скоріше, має місце представницька демократія. Більш коректним було б твердження „формування органів СОН в Україні здійснюється з використанням такої форми безпосередньої демократії, як вибори”.

Таким чином, безпосередня демократія має місце, коли фізичні особи, які мають на це право, обирають персональний склад органу СОН, або вирішують інші питання самостійно, шляхом голосування (О. Ф. Фрицький відмічає, що формами безпосередньої демократії є, наприклад, сільські сходи, збори жильців будинку, вулиці, кварталу [228, с. 41]). Процес же поточного функціонування цього органу, думається, є доцільним розглядати як здійснення представницької демократії (як це роблять, наприклад, С. Н. Іванов та А. А. Югов [308, с. 103]). Цю тезу підтверджують:

- норми Закону „Про органи самоорганізації населення” та Закону „Про місцеве самоврядування в Україні”, які визначають органи СОН як „представницькі” органи;

- положення статті 10 Закону „Про органи самоорганізації населення”, які встановлюють, що органи СОН формуються шляхом виборів;

- положення статей 10 та 19 Закону „Про органи самоорганізації населення”, які стосуються, відповідно, складу органів СОН (керівник, заступник або заступники керівника, секретар, інші члени), та організації роботи цих органів (засідання).

Ще одну цікаву ідею висловив Ф. Г. Карасьов, запропонувавши класифікувати основні форми територіальної самоорганізації населення на

- форми непрямої участі;
- форми прямої участі (загальні збори та конференції, місцеві референдуми тощо);

- коаліції кількох організацій (виникають, коли на одній території діє кілька усталених організацій, які представляють інтереси певних категорій жителів – наприклад, рада ветеранів, дитяча організація, екологічна організація тощо) [309].

Однак уявляється, що коаліція кількох організацій по-перше також є формою непрямої участі, а по-друге, у разі участі у діяльності такої коаліції, в тому числі, органів СОН, буде все ж таки виходити за межі територіальної самоорганізації населення (тому що рішення про входження до подібних коаліцій не завжди приймаються власне населенням). Крім того, в коаліції можуть брати участь і об’єднання, які створюються для задоволення не тільки своїх потреб, що виникають внаслідок проживання в межах населеного пункту, але й для задоволення своїх політичних, професійних, релігійних та інших потреб. У такому разі коаліція буде результатом не територіальної самоорганізації населення, а просто самоорганізації населення. До речі, у зарубіжних дослідженнях такі коаліції іменують «організаціями – парасольками», що дуже влучно характеризує мету їхнього створення.

Таким чином, муніципальна самоорганізація населення в Україні може мати або безпосередній, або представницький характер – може здійснюватися як через форми прямої участі (загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві референдуми тощо), так і через форми непрямої участі (організаційно-правові форми, єдиною з яких на сучасному етапі в Україні є органи СОН), Рис. 2. 1.

Відповідно до основних завдань органів СОН (Таблиця 2. 2) інтереси, які можуть реалізовуватися та захищатися через ці органи, є переважно соціальними (наприклад, здійснювати контроль за якістю надаваних житлово-комунальних послуг та за якістю проведених у відповідних будинках ремонтних робіт; організовувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, самотнім громадянам, дітям-сиротам), економічними

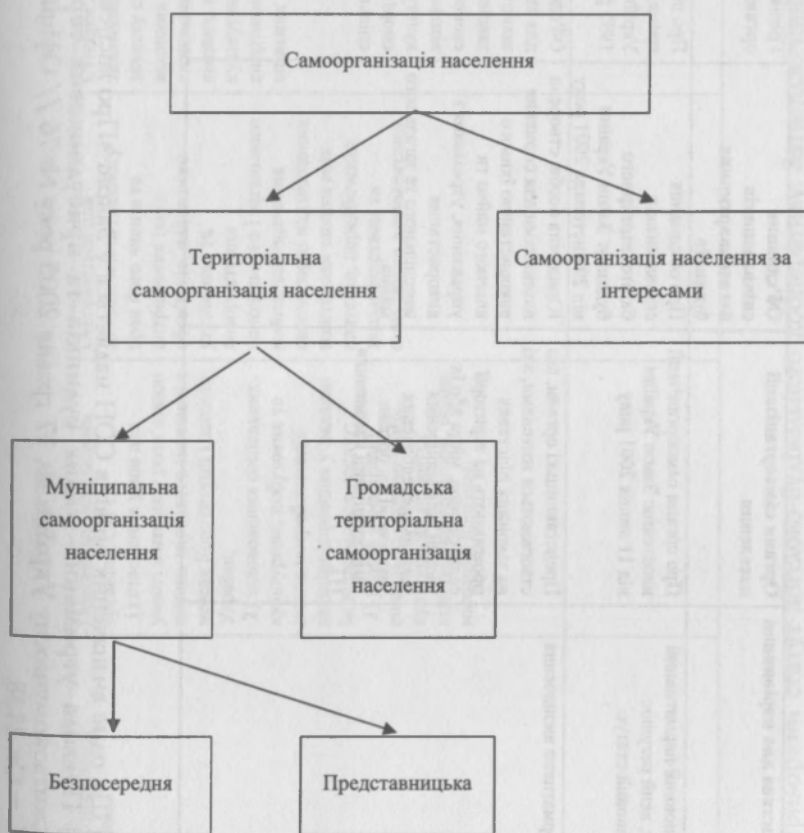


Рис. 2. 1. Види самоорганізації населення в Україні.

Таблиця 2.2

№ №	Підстава для порівняння	Органи самоорганізації населення	Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків	Громадські організації	Житлові кооперативи
1	Основний нормативний акт, який регулює правовий статус	Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року	Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: Закон України від 29 листопада 2001 року	Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 року	Житловий кодекс України від 30 червня 1983 року
2	Нормативне визначення	Представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом «Про органи самоорганізації населення» [1].	Юридична особа, створена власниками для сприяння використанню їхнього власного майна та управління, утримання і використання неподільного та загального майна.	Об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів.	Юридична особа, утворена фізичними та/або юридичними особами, які добровільно об'єдналися на основі об'єднання їх майнових пайових внесків для участі в будівництві або реконструкції житлового будинку (будинків) і наступної його (їх) експлуатації [2].

[1] Ще одне визначення органів СОН надається у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні».

[2] Правила утримання жилих будинків та прибудинкових територій: затверджені наказом Держжитлокомунгоспу України від 17 травня 2005 року № 76 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 35. – Ст. 2158.

Продовження таблиці 2.2

3	Нормативна мета створення	Основними завданнями органів СОН є: 1) створення умов для участі жителів у розв'язанні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; 2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; 3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.	Створюється для забезпечення і захисту прав його членів та дотримання їхніх обов'язків, належного утримання та використання неподільного і загального майна, забезпечення своєчасного надходження коштів для сплати всіх платежів, передбачених законодавством та статутними документами.	Створюється для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів.	Організується з метою забезпечення житлом членів кооперативу і членів їх сімей шляхом будівництва багатоквартирного жилого будинку (будинків), а у випадках, передбачених законодавством, – одно- і двоквартирних жилих будинків садибного типу або багатоквартирного блокового жилого будинку (будинків) з надвірними будівлями за власні кошти кооперативу з допомогою банківського кредиту, а також для наступної експлуатації та управління цим будинком (будинками) [1].
---	---------------------------	---	---	--	---

[1] Примірний статут житлово-будівельного кооперативу: Затверджений постановою Ради Міністрів УРСР від 30 квітня 1985 року № 186 // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

Продовження таблиці 2.2

4	Орган / організація	Орган	Організація	Організація	Організація
5	Наявність членства	Немає	Існує	Існує	Існує
6	Територія діяльності	Територією, у межах якої діє орган СОН, може бути частина території села, селища, міста, району в місті, у межах якої проживають жителі, які обрали цей орган. Межі цієї території не повинні співпадати з межами діяльності відповідної місцевої ради.	Житловий комплекс – єдиний комплекс нерухомого майна, що утворений земельною ділянкою в установлених межах, розміщеним на ній жилим багатоквартирним будинком або його частиною разом із спорудами та інженерними мережами, які утворюють цілісний майновий комплекс	Об'єднання громадян України утворюються і діють з всеукраїнським, місцевим та міжнародним статусом.	Житловий будинок (декілька будинків)
7	Обмеження щодо терміну дії	Орган СОН обирається терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення.	Об'єднання ліквідується у разі: – фізичного знищення або руйнування житлового комплексу, яке унеможливило його відновлення або ремонт; – відчуження житлового комплексу за рішенням суду; – придбання однією особою всіх приміщень у житловому комплексі.	У законодавстві не передбачені	У законодавстві не передбачені

Продовження таблиці 2.2

8	Вид легалізації	Реєстрація або повідомлення про існування	Реєстрація	Реєстрація або повідомлення про існування	Реєстрація
9	Набуває прав юридичної особи	У разі реєстрації	Завжди	У разі реєстрації	Завжди
10	Статутний документ	Положення	Статут	Статут або положення	Статут
11	Наявність типового статутного документу, затвердженого відповідним органом державної влади	Немає	Типовий статут об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: затверджений Наказом Держжитлокомунгоспу України від 27 серпня 2003 року № 141	Немає	Примірний статут житлово-будівельного кооперативу: затверджений постановою Ради Міністрів УРСР від 30 квітня 1985 року № 186
12	Черговість дій зі створення	1) Прийняття рішення конференцією (зборами) жителів за місцем проживання; 2) отримання дозволу на створення органу СОН від відповідної місцевої ради	Прийняття рішення установчими зборами	Прийняття рішення установчим з'їздом (конференцією) або загальними зборами	1) Прийняття рішення загальними зборами громадян; 2) затвердження рішення виконавчим комітетом районної, міської, районної в місті ради
13	Персональний склад / органи управління	Персональний склад: керівник, заступник (заступники) керівника, секретар, інші члени	Органи управління: загальні збори членів, правління, ревізійна комісія об'єднання	У Законі передбачена наявність статутних органів, але є вказівка тільки на вищі статутні органи управління (загальні збори, конференції, з'їзди тощо)	Загальні збори членів кооперативу обирають правління та ревізійну комісію.

Продовження таблиці 2.2

14	Можливість здійснення господарської діяльності	Відсутня	Має право	Можуть здійснювати необхідну господарську та іншу комерційну діяльність з метою виконання статутних завдань і цілей	Має право
15	Можливість делегування повноважень сільської, селищної або міської ради	Передбачена законодавством	Передбачена законодавством	Не передбачена законодавством	Не передбачена законодавством

(вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного розвитку, до проектів місцевих бюджетів тощо) та культурними (організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо обладнання кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами; сприяти збереженню культурної спадщини, охороні пам'яток історії та культури тощо). Діяльність органів СОН обмежується відповідною територією, мешканці якої і приймають рішення про створення органу СОН, і вирішують найважливіші питання через цей представницький орган або безпосередньо на загальних зборах (конференціях) за місцем проживання.

Але, ці завдання можуть виконувати не тільки органи СОН. Обрати подібну сферу діяльності можуть громадські організації, які створюються фізичними особами для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів. При створенні громадських організацій може мати місце як територіальна самоорганізація населення, так і (частіше) самоорганізація за інтересами. Таким чином, не всі громадські організації будуть створюватися в межах реалізації населенням свого права на громадську територіальну самоорганізацію. Тільки ті з них, які створені фізичними особами для задоволення власних потреб, що виникають внаслідок проживання в межах населеного пункту, увійдуть до запропонованого переліку.

До переліку організаційно-правових форм громадської територіальної самоорганізації населення входять також *об'єднання співвласників багатоквартирних будинків* (далі – ОСББ, створюються для забезпечення і захисту прав їхніх членів та дотримання їхніх обов'язків, належного утримання та використання неподільного і загального майна, забезпечення своєчасного надходження коштів для сплати всіх платежів, передбачених законодавством та статутними документами), а також *житлово-будівельні кооперативи* (далі – ЖК, організуються з метою забезпечення житлом членів кооперативу і членів їх сімей шляхом будівництва багатоквартирного жилого будинку (будинків), а у випадках, передбачених законодавством, – одно- і двоквартирних жилих будинків садибного типу або багатоквартирного блокованого жилого будинку (будинків) з надвірними будівлями за власні кошти кооперативу з допомогою банківського кредиту, а також для наступної експлуатації та управління цим будинком (будинками)). Крім того, житлові кооперативи мають і інші права, наприклад, організовувати культурно-побутове обслуговування членів кооперативу і членів їх сімей [310].

Автором вперше запропоновано виділяти організаційно-правові форми самоорганізації населення за місцем проживання. Вони відокремлюються за територіальною ознакою, яка при прийнятті рішення про створення відповідного органу чи організації є первинною і основною, навіть якщо водночас є елементи і самоорганізації населення за інтересами:

- органи СОН;
- об'єднання співвласників багатоквартирних будинків;

— житлово-будівельні (житлові) кооперативи (терміни «житловий кооператив» та «житлово-будівельний кооператив» у чинному законодавстві використовуються як синоніми, наприклад, [311]);

— деякі громадські організації, переважно із місцевим статусом (тільки громадські організації, створені фізичними особами для задоволення власних потреб, що виникають внаслідок проживання в межах населеного пункту).

Органи СОН є єдиною організаційно-правовою формою муніципальної самоорганізації населення в Україні на сучасному етапі. ОСББ, ЖК і деякі громадські організації є організаційно-правовими формами територіальної громадської самоорганізації населення в Україні.

Зрозуміло, що з приводу включення до цього переліку ЖК можуть виникнути дискусії. Адже, відповідно до чинного законодавства, «житлово-будівельні кооперативи організуються при виконавчих комітетах місцевих Рад..., при підприємствах, установах і організаціях» [310]. Зважаючи на це, а також на одну з цілей таких кооперативів, — об'єднання майнових пайових внесків для участі в будівництві або реконструкції житлових будинків, — можна стверджувати, що це організаційно-правова форма самоорганізації населення за інтересами. Але, ще одною метою ЖК є наступна експлуатація таких будинків. За тривалістю будівництво або реконструкцію можна вважати строковою метою, а експлуатацію — майже безстроковою. Ще одним аргументом на користь включення ЖК до організаційно-правових форм самоорганізації населення за місцем проживання є норма Житлового кодексу, відповідно до якої «на облік бажаючих вступити до житлово-будівельного кооперативу беруться громадяни, які постійно проживають у даному населеному пункті (якщо інше не встановлене законодавством Союзу РСР і Української РСР)» [230].

Як видно з переліку і із Таблиці 2. 2., йдеться саме про різні організаційні форми, у яких може здійснюватися територіальна самоорганізація населення, а не про різновиди органів СОН. Іноді зустрічається і інша думка. Так, О. В. Лазор, зазначаючи, що «органами самоорганізації громадян є: будинкові, вуличні, квартальні комітети; комітети мікрорайонів; комітети районів у містах; сільські, селищні комітети», у наступному реченні продовжує: «одним із прикладів створення таких органів самоорганізації є кондомініуми» [312, с. 52]. Д. В. Кольцова вважає ОСББ «новою формою органів СОН» у їх нормативному розумінні [248, с. 17].

Законодавець використовує термін «самоорганізація» у назві тільки однієї організаційно-правової форми із наведених (органи самоорганізації населення), очевидно визначаючи її основною, базовою формою територіальної самоорганізації. Проте, і ОСББ, і ЖК, і деякі громадські організації, переважно із місцевим статусом, виконують подібні функції. Але, при дослідженні органів СОН, вчені вкрай рідко звертаються до інших форм самоорганізації населення за місцем проживання (виняток ставлять роботи О. Д. Лазор [312, с. 52] і О. Г. Остапенко [247, с. 9], які приділили увагу порівнянню органів СОН і ОСББ, — при порівнянні розглядаючи,

однак, усі органи СОН, хоча уявлялося б доцільним приділити увагу виключно будинковим комітетам. Дослідженнями у цьому напрямку займався і П. М. Любченко, який розглядав взаємодію громадських організацій із органами місцевого самоврядування [313], — однак предмет дослідження не включав органи СОН). Придільення досить незначної уваги іншим формам територіальної самоорганізації населення на користь органам СОН уявляється не досить ефективним — адже відповідна практика може бути використана, коли йдеться про використання національного досвіду (за аналогією).

У РФ організаційно-правові форми територіальної самоорганізації населення не відокремлюються вченими, але вивчення законодавства дозволяє констатувати, що перелік є майже аналогічним тому, що був запропонований для України. До нього входять:

- органи ТГС;
- аналоги ОСББ — товариства власників житла;
- житлові і житлово-будівельні кооперативи;
- деякі громадські організації;
- деякі органи громадської самодіяльності.

Товариства власників житла з'явилися у РФ значно раніше, ніж їхні аналоги в Україні. Їхню діяльність регламентує Федеральний Закон «О товариществах собственников жилья» від 15 червня 1996 року, у 2004 році у нову редакцію Житлового кодексу було внесено Розділ VI «Товариство власників житла». Цікавим і вартим запозичення є те, що Федеральний Закон чітко розрізняє кондомініум і товариство власників житла:

— кондомініум — єдиний комплекс нерухомого майна, який включає земельну ділянку у встановлених межах і розташовану на ній житлову будівлю, інші об'єкти нерухомості, у якому окремі частини, призначені для житла чи інших цілей, перебувають у власності громадян, юридичних осіб, РФ, суб'єктів РФ, муніципальних утворень, — приватній, державній, муніципальній та інших формах власності, а інші частини (спільне майно) перебувають у їх спільній дольовій власності;

— товариства власників житла — некомерційні організації, форма об'єднання домовласників для спільного управління і забезпечення експлуатації комплексу нерухомого майна у кондомініумі, володіння, користування і у встановлених законодавством межах розпорядження спільним майном) [314].

Таке запозичення буде доцільним тому, що в Україні термін «кондомініум» у законодавстві не зустрічається (тільки в законопроектах, які не було прийнято [315]), а дослідники використовують його як синонім терміну ОСББ, що є не досить коректним (у цьому підрозділі в кожній цитаті, у якій є термін «кондомініум», його використано саме у такому, невірному значенні); ця пропозиція висувається автором вперше.

Правовий статус житлових і житлово-будівельних кооперативів у РФ також регламентується Житловим кодексом (Розділ V). Норми Житлового кодексу стосовно ЖК базуються на нормативно-правових актах СРСР, а тому дуже подібні до норм актів, які регламентують статус ЖК в Україні.

Відмінності пов'язані із проведеною модернізацією цих норм — наприклад, у РФ до членів ЖК може бути прийнято юридичну особу тощо.

Громадські організації у РФ є одною із організаційно-правових форм громадських об'єднань, їх створення і діяльність регламентується Федеральним Законом «Об общественных объединениях» від 19 травня 1995 року. Їхній статус є майже аналогічним статусу громадських організацій в Україні, і жодна з відмінностей не є цікавою, коли йдеться про здійснення територіальної самоорганізації населення. А ось можливість створити громадське об'єднання у такій організаційно-правовій формі як орган громадської самодіяльності, може здатися привабливою. Органи громадської самодіяльності відрізняються від громадських організацій тим, що:

- громадська організація базується на членстві, а орган громадської самодіяльності — ні;

- громадська організація передбачає спільну діяльність для захисту спільних інтересів і досягнення статутних цілей, а орган громадської самодіяльності створюється для спільного вирішення різних соціальних проблем, що виникають у громадян за місцем проживання, роботи чи навчання, його діяльність спрямована на задоволення потреб необмеженого кола осіб, чий інтереси пов'язані із досягненням статутних цілей і реалізацією програм органу громадської самодіяльності за місцем його створення;

- для громадських організацій Закон передбачає систему органів управління (обов'язковими є проведення з'їзду (конференції) або загальних зборів, і створення постійно діючого колегіального керівного органу), а стосовно органу самодіяльності — лише те, що він організує свою роботу на основі самоуправління згідно зі статутом, затвердженому на зборах засновників — громадян;

- орган громадської самодіяльності не має над собою вищих органів чи організацій [316].

Органи громадської самодіяльності, як і інші громадські об'єднання, можуть створюватися із загальноросійським, міжрегіональним, регіональним і місцевим (діяльність реалізується у межах території органу місцевого самоврядування) статусом, а також мають право для досягнення статутних цілей здійснювати підприємницьку діяльність і створювати господарські товариства й інші господарські організації; доходи не можуть бути перерозподілені між членами або учасниками об'єднання і повинні бути використані або на власні статутні, або на будь-які благодійницькі потреби.

Таким чином, організаційно-правові форми територіальної самоорганізації населення у РФ в усьому, крім органів громадської самодіяльності, є досить подібними до аналогічних форм в Україні. Що ж до органів громадської самодіяльності, то питання доцільності запозичення цієї форми з погляду перспектив розвитку територіальної самоорганізації населення в Україні розглядається автором вперше.

До переваг запозичення органів громадської самодіяльності як різновиду громадських об'єднань, деякі з яких надають населенню можливість реалізувати своє право на територіальну самоорганізацію, належить те, що:

- вона вже існувала на території України протягом досить довгого часу;
- це розширить перелік організаційно-правових форм територіальної самоорганізації населення, а отже — розширить можливості вибору найбільш оптимальної форми для суб'єктів територіальної самоорганізації;
- призведе до збільшення кількості інститутів із громадською (не публічною) природою, що позитивно вплине на розвиток громадянського суспільства у державі.

Недоліки такого рішення, однак, є більш істотними, ніж переваги. Органи громадської самодіяльності, якщо вони створюватимуться за територіальною ознакою, стануть найбільш близькими аналогами будинкових, вуличних тощо комітетів. Вони будуть вигідно відрізнятися від органів СОН спрощеним порядком створення (не існуватиме необхідності отримувати дозвіл місцевої ради), спрощеним порядком управління, можливістю вести господарську діяльність та бути засновниками підприємств. Натомість, вони не будуть елементами системи місцевого самоврядування і у них не буде можливостей отримувати від місцевої ради повноваження у процесі делегування. Однак, на сучасному етапі практика надання дозволів на створення органів СОН і Законопроект № 2108 виходять із неможливості наявності двох органів СОН одного рівня на одній і тій самій території. Наявність у законодавстві можливості створення двох настільки подібних органів може призвести до того, що в межах одного й того самого будинку, вулиці тощо опозиційні групи будуть створювати і орган СОН, і альтернативний йому орган громадської самодіяльності. Встановлювати ж заборону створювати орган громадської самодіяльності із статутними цілями, подібними до цілей органів СОН, у тих самих або майже у тих самих межах, де існує орган СОН, є недоцільним. По-перше, це порушуватиме конституційне право на свободу асоціацій, по-друге, перевірка відомостей щодо наявності або відсутності на певній території тільки органів СОН здійснюється місцевою радою за своїми внутрішніми документами, — адже саме вона надає дозвіл на створення органу СОН. Перевірка ж при створенні органу СОН наявності або відсутності на певній території органу громадської самодіяльності із статутними цілями, подібними до цілей органів СОН, буде вельми тривалою і ресурсомісткою.

Досвід СК є цікавим тому, що у цій державі використано принципово інший підхід до регламентації питань організаційно-правових форм територіальної самоорганізації населення. Центри МС можуть мати інкорпоровану або неінкорпоровану організаційно-правову форму. Вчені пояснюють різницю між цими формами так: «інкорпорована організація ... існує незалежно від осіб, які є її членами. Таким чином, хоча вона і діє тільки через своїх членів, інкорпорована організація сама несе права та обов'язки» [288, с. 26 — 27]; ці організації іменують ще «неправосуб'єктними».

Якщо засновник або засновники центру МС вважають за потрібне зробити його інкорпорованим, вони можуть обрати одну з таких організаційно-правових форм:

- товариство з обмеженою відповідальністю;
- суспільно корисне товариство (така можливість з'явилась починаючи з 2003 року після прийняття Парламентом СК Акту «Про кооперативи та суспільно корисні товариства» [317]);
- благодійницька інкорпорована організація (така можливість з'явилась, починаючи з 2007 року після прийняття Парламентом СК Акту «Про благодійництво»).

Засновник або засновники центру МС – неінкорпорованої структури – можуть обрати одну з таких організаційно–правових форм:

- траст;
- неінкорпорована асоціація.

Основними факторами, які впливають на обрання центром МС організаційно–правової форми, є: вид діяльності, яким буде займатися центр, кількість засновників (один або декілька) та їхні погляди на управління ним: в першу чергу, чи мають засновники надійних осіб, яким хотіли б довірити довгострокове управління. Якщо засновником є одна особа, та вона має такі кандидатури, як правило, обирається організаційно–правова форма трасту. Інші організаційно–правові форми використовуються, якщо засновників декілька та / або є бажання мати можливість через певний час, у разі необхідності, змінити керівний орган.

Таким чином, спеціально для центрів МС нова організаційно–правова форма не створювалася, а обрано одну з вже існуючих, добре відомих форм, що є вельми ефективним. Вважається, доцільним було б запровадження подібної практики і в Україні, особливо коли органам СОН буде надано право вести економічну діяльність, – адже на сучасному етапі питання створення органів СОН регламентуються Розділом II Закону «Про органи самоорганізації населення» та локальними актами місцевих рад – норми Закону є не досить детальними. Отже, у разі відсутності відповідного акту місцевої ради, створення органів СОН може гальмуватися або взагалі унеможливуватися.

Зокрема, при розгляді нормативних дефініцій організаційно–правових форм територіальної самоорганізації населення (Таблиця 2. 2.) привертаять увагу декілька фактів:

- наявність двох визначень органів СОН – у Законі «Про органи самоорганізації населення» (воно наведено у Таблиці) та у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні»; ці два визначення є подібними, але не однаковиими;

- Житловий кодекс України регулює статус ЖК досить фрагментарно, зокрема, він не містить їхньої дефініції;

- у визначенні громадських організацій, коли йдеться про те, що громадські організації є різновидом об'єднань громадян, термін «громадяни» використано не дуже коректно. Адже на сучасному етапі розвитку законодавства України у разі використання терміну «громадяни» традиційно мають на увазі громадян України. Аналіз же норм Закону

«Про об'єднання громадян» свідчить про те, що брати участь у створенні та діяльності громадських організацій мають право, крім громадян України, й іноземні громадяни, і особи без громадянства. Але Закон «Про об'єднання громадян» було прийнято у 1992 році, а розмежування термінів «громадянин», «особа» тощо починає чітко прослідковуватися з дати прийняття Конституції у 1996 році.

При порівнянні нормативних дефініцій також привертає увагу те, що органи СОН є «органами», а усі інші організаційно-правові форми передбачають створення «організацій». Організація — це об'єднання людей ... на базі спільності інтересів, мети, програми дій і т. і. [281, с. 679], а орган — це установа, що виконує певні функції в галузі державного управління, контролю, нагляду і т. і. [281, с. 678]. Таким чином, громадські організації, ЖК та ОСББ створюються шляхом об'єднання фізичних (інколи і юридичних) осіб за їх власним бажанням, а органи СОН — шляхом обрання фізичними особами їхнього персонального складу. Як цілком справедливо відзначив А. Є. Чігір, «орган — не організація, а робочий апарат організації. Представництво трудящих через певний орган обумовлює приналежність самих трудящих до відповідної організації. Громадська ж самодіяльна організація (в СРСР, в тому числі, до них належали сучасні аналоги органів СОН. — *автор*) представляє інтереси не інших організацій, а трудящих безпосередньо, незалежно від їхньої належності до якої-небудь громадської організації» [318, с. 31]. Ця відмінність органів СОН від інших організаційно-правових форм територіальної самоорганізації населення обумовлює і їхню різну внутрішню структуру, і неоднакову організацію роботи (в тому числі — порядок прийняття найважливіших рішень).

Те, що органи СОН є органами, а не організаціями, обумовлює відсутність інституту членства в них; в інших організаційно-правових формах територіальної самоорганізації населення інститут членства існує. Як зазначив М. П. Орзіх, розглядаючи радянські аналоги органів СОН — органи громадської самодіяльності, «хоча ці органи є постійно діючими, вони не становлять собою організаційно оформленого колективу людей, пов'язаних відносинами членства» [319, с. 43 — 44]. Органи СОН об'єднують населення «не на засадах членства, пов'язаного з умовами, зокрема, дотримання статуту, сплати членських внесків тощо, а на підставі спільної діяльності по виконанню окремих завдань у галузі обслуговування суспільних потреб громадян, задоволення їх культурно-побутових та інших запитів, охорони їх прав та інтересів» [305, с. 48] (знов-таки, використання терміну «громадяни» в даному випадку є не досить вдалим). Як відзначила Ц. А. Ямпольська стосовно вуличних комітетів, «будь-який громадянин, який проживає на території даного вуличного комітету, може взяти участь в його роботі, виконувати його окремі доручення і таке інше. Але увійти до складу вуличного комітету він може тільки за певних умов; принцип входження до складу органа громадськості не такий самий, який діє стосовно громадських організацій. Цей принцип — *представництво*. Із

цього впливає і необхідність періодичного оновлення складу..., що як раз є характерним для *органу*» [243, с. 43].

Що ж до території діяльності, передбаченої для цих організаційно-правових форм, то найбільший вибір надає Закон «Про об'єднання громадян», закріплюючи три можливих статуси для громадських організацій: всеукраїнський, міжнародний, місцевий. Наступними за широтою охоплення території йдуть органи СОН, — вони можуть створюватися тільки у межах населеного пункту або його частини, коли межі цієї території не співпадають з границями діяльності будь якого органу місцевого самоврядування. О. Савранська зазначає: «територіальне громадське самоврядування не може бути віднесено до об'єднань громадян, оскільки участь у діяльності цього інституту обмежена проживанням його учасників на певній території — частині території муніципального утворення» [320, с. 54]. «На відміну від громадських об'єднань органи СОН не можуть діяти в межах всієї території, на якій функціонує територіальна громада», — зауважує О. В. Прієшкіна [260, с. 639]. Стосовно території діяльності органів СОН існує нормативна колізія:

— Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що «органи самоорганізації населення ... створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста» (стаття 2);

— стаття 2 Закону «Про органи самоорганізації населення» визначає, що «органи самоорганізації населення ... створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста (курсив наш. — автор) або їх частин». Стаття 3 серед органів СОН — будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів, називає комітети районів у містах, сільські, селищні комітети. Але тільки у статті 7 роз'яснюється, що територія, у межах якої діє орган СОН, визначається для сільського, селищного комітету — в межах території села, селища, якщо його межі не співпадають з межами діяльності сільської, селищної ради; а для комітету району в місті — в межах одного або кількох районів у місті, якщо його межі не співпадають з межами діяльності районної у місті ради. «Саме такий підхід ... повною мірою відповідає сутності цих органів, оскільки на рівні населених пунктів вже існують відповідні місцеві ради. Поява ж ще одного представницького органу, наприклад, на рівні міста, фактично не можлива з огляду на проблеми із проблематичністю організації виборів до них, а також не буде сприяти розв'язанню місцевих проблем внаслідок виникнення суттєвої конкуренції між цими представницькими органами» [61, с.148]. Отже, автором пропонується внести відповідні зміни до Закону «Про органи самоорганізації населення» з тим, щоб остаточно виключити можливість неоднозначного розуміння розглянутих норм, та конкретизувати відповідне положення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Крім того, вважаємо, що в цих нормативних актах доцільно зробити зауваження, запропоноване О. С.

Орловським стосовно того, що «на одній території може діяти тільки один ОСН (орган СОН – *автор*) відповідного рівня» [61, с. 156].

ЖК об'єднують мешканців кількох або одного житлового будинку, і, нарешті, ОСББ функціонують в межах житлового комплексу (визначення у Таблиці 2. 2.); в одному житловому комплексі може бути створено тільки одне об'єднання [321].

З усіх організаційно-правових форм територіальної самоорганізації населення тільки громадські організації можуть мати ієрархічну структуру; вона є цілком можливою, коли йдеться про всеукраїнські та міжнародні громадські організації. Органи СОН, ЖК, ОСББ можуть об'єднуватися в асоціації, союзи тощо, але ніколи не мають вертикальної підлеглості, вищих органів та організацій.

При обранні організаційно-правової форми територіальної самоорганізації має значення і наявність обмежень щодо терміну, на який може створюватися орган або організація; коли йдеться про це, між чотирма формами також існують певні відмінності. Якщо не брати до уваги випадки примусової ліквідації, найбільш чіткою є законодавча регламентація для органів СОН. Стаття 11 Закону «Про органи самоорганізації населення» містить диспозитивну норму, яка, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган СОН, обмежує термін, на який обирається орган СОН, строком повноважень відповідної ради [322]. Для ОСББ термін, на який вони створюються, на нормативному рівні не встановлюється, але зазначається, що об'єднання ліквідується у разі: 1) фізичного знищення або руйнування житлового комплексу, яке унеможливує його відновлення або ремонт; 2) відчуження житлового комплексу за рішенням суду; 3) придбання однією особою всіх приміщень у житловому комплексі. Для громадських організацій і ЖК вказівок щодо строку, на який вони створюються, у законодавстві немає.

При порівнянні організації діяльності та внутрішньої структури різних організаційно-правових форм територіальної самоорганізації, перш за все привертає увагу, що ЖК та ОСББ завжди є юридичними особами, а органи СОН і громадські організації – тільки у тому випадку, якщо вирішують легалізуватися через процедуру реєстрації (альтернативним варіантом для них є легалізація шляхом повідомлення про існування, крім того, у реальному житті і органи СОН, і громадські організації можуть діяти і без легалізації). Усі чотири організаційно-правові форми підпадають під дію статті 7 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств», у зв'язку з чим вони оподатковуються як неприбуткові організації [323].

Що ж до порядку створення, який законодавство передбачає для кожної з чотирьох організаційно-правових форм СОН, і вимог для кола осіб, які беруть участь у цьому процесі, то найменш формалізованим є створення громадських організацій. Відповідне рішення приймається установчим з'їздом (конференцією) або загальними зборами; засновниками громадських організацій можуть бути громадяни України, громадяни інших держав,

особи без громадянства, які досягли 18 років, а молодіжних та дитячих організацій — 15-річного віку. Майже таким же простим є процес створення ОСББ. Воно може бути створене в будинку будь-якої форми власності з числа тих, хто приватизував або придбав квартиру, а також власника будинку або його уповноваженої особи, власників жилих приміщень, а також власників нежилих приміщень. Для створення ОСББ скликаються установчі збори (збори правомочні, якщо на них присутні більше 50 % власників); кожен власник на установчих зборах має один голос, незалежно від площі та кількості квартир або приміщень, що перебувають у його власності. Рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менше двох третин присутніх осіб, які мають право голосу.

Зважаючи на порядок створення громадських організацій та ОСББ, логічним було б очікувати, що й такий вид організацій, як ЖК, створюються із дотриманням мінімальних формальностей, а *органи* (курсив наш. — автор) СОН — у більш утрудненому порядку. Але це не зовсім відповідає дійсності. Так, ЖК організуються при виконавчих комітетах місцевих рад, при підприємствах, установах і організаціях; рішення про організацію ЖК при підприємствах, установах, організаціях приймаються з урахуванням пропозицій трудових колективів. Бажаючи вступити до кооперативу подають заяви у відповідний орган, та перебувають на обліку. Громадяни приймаються до членів ЖК після досягнення ними 18 років, а ті, що одружилися або влаштувалися на роботу в передбачених законом випадках до досягнення зазначеного віку, — відповідно з часу одруження або влаштування на роботу. На жаль, законодавство про ЖК є вельми старим і не було приведено у відповідність із новим Цивільним кодексом, відповідно до норм якого повна цивільна дієздатність може бути надана неповнолітній особі, яка записана матір'ю або батьком дитини, а також фізичній особі, яка досягла шістнадцяти років і яка бажає займатися підприємницькою діяльністю [324]. Що ж до неповнолітніх, то неповнолітній спадкоємець члена ЖК, який проживає разом з ним, може бути прийнятий до членів ЖК з тим, щоб до досягнення ним повноліття його права і обов'язки здійснював опікун (піклувальник). Існує ще декілька вимог щодо членства у ЖК — так, до членів ЖК приймаються особи віком до 30 років — громадяни, які постійно проживають у даному населеному пункті і перебувають на обліку бажаючи вступити до ЖК або користуються правом позачергового прийому до членів кооперативу (за деякими винятками). При створенні ЖК з додержанням установленної черговості складають списки громадян, які вступають до даного кооперативу, і членів їх сімей та проводять загальні збори громадян, на яких приймається рішення про організацію ЖК. Рішення зборів про організацію кооперативу, список громадян, які вступають до кооперативу, і членів їх сімей, що виявили бажання оселитися в будинку кооперативу, затверджуються виконавчим комітетом районної, міської, районної в місті ради; при цьому визначаються типи квартир (однокімнатні, двокімнатні і т. ін.), які надаватимуться вказаним громадянам. Отже, у

порівнянні із процесом створення громадських організацій та ОСББ, при створенні ЖК після прийняття рішення про створення додається ще одна стадія – затвердження такого рішення органами місцевого самоврядування.

Але ж найбільш складний порядок Закон «Про органи СОН» передбачає для органів СОН:

- ініціювання створення органу СОН (ініціативу доводять до відома місцевої ради після того, як на конференції (зборах) жителів за місцем проживання було прийнято відповідне рішення за умови, що у зборах (конференції) брало участь (було представлено) не менше половини жителів відповідної території, які мають право голосу);

- отримання дозволу на створення органу СОН від сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради.

Після отримання дозволу здійснюється обрання органу СОН (такий термін використано у Законі, але точніше вести мову про обрання персонального складу органу) зборами (конференцією) жителів за місцем проживання на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування жителів, які на законних підставах проживають на відповідній території (право голосу на виборах мають жителі, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років; не мають права голосу жителі, яких визнано судом недієздатними). Загальний склад органу СОН визначається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання). Персональний склад органу СОН – це керівник, заступник (заступники) керівника, секретар, інші члени. В інших організаційно-правових формах управління та контроль здійснюють такі органи:

- громадські організації – вищі статутні органи управління (загальні збори, конференції, з'їзди тощо), інші органи утворюються за необхідністю;

- ОСББ – загальні збори членів, правління, ревізійна комісія об'єднання;

- ЖК – загальні збори членів кооперативу обирають правління та ревізійну комісію.

Внутрішня структура і організація діяльності закріплюються в установчому документі (статуті або положенні), зміст якого повинен відповідати нормам законодавства та може базуватися на примірному (типовому) статуті. На сучасному етапі останні існують тільки для ЖК та ОСББ (пункт 11 Таблиці 2. 2).

Статутні документи також містять інформацію щодо майна та можливості господарської діяльності; така можливість відсутня лише в органів СОН. Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків можуть здійснювати господарську діяльність без обмежень, громадські організації – з метою виконання статутних завдань і цілей, так само як і житлові кооперативи, яким надано право укладати договори, пов'язані з будівництвом, експлуатацією і ремонтом житлового будинку (будинків) і надвірних будівель, їх добровільним страхуванням та утриманням прибудинкової території, а також інші договори відповідно до цілей діяльності.

Відсутність можливості органів СОН здійснювати господарську діяльність обумовлює і режим, на якому йому належить майно, — відповідно до законодавства, матеріальною основою діяльності органу СОН є майно, передане йому місцевою радою в оперативне управління. Фінансовою основою діяльності органу СОН є: кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому місцевою радою для здійснення наданих органу СОН повноважень; добровільні внески фізичних і юридичних осіб; інші надходження, не заборонені законодавством [322].

Інші організаційно—правові форми надають ширші можливості. Так, громадські організації мають право власності на кошти та інше майно: передане їм засновниками, членами (учасниками) або державою; набуте від вступних та членських внесків; пожертвуване громадянами, підприємствами, установами та організаціями; придбане за рахунок власних коштів чи на інших підставах, не заборонених законом, а також на майно та кошти, придбані в результаті господарської та іншої комерційної діяльності створених ними госпрозрахункових установ та організацій, заснованих підприємств [234].

Майже такий самий перелік, із деякими відмінностями, які обумовлюються особливостями діяльності, передбачено у законодавстві для ОСББ. Закон розрізняє майно та кошти об'єднання. Майно утворюється з майна, переданого йому членами об'єднання у власність; одержаних доходів; іншого майна, набутого на підставах, не заборонених законом. Що ж до коштів ОСББ, то вони складаються із: залишків коштів на рахунках попереднього власника майна; статутних внесків, обов'язкових платежів членів об'єднання; коштів, одержаних об'єднанням у результаті передання в оренду допоміжних приміщень; субсидій на оплату житлово-комунальних послуг та компенсацій за громадян, які користуються правом на їх отримання, щодо оплати житлово—комунальних послуг у їх частці в загальному обсязі обов'язкових платежів на утримання і ремонт неподільного та загального майна у разі укладення відповідного договору між власником приміщення та об'єднанням; доходів, що спрямовуються на виконання статутних цілей об'єднання, отриманих у результаті діяльності підприємств, засновниками яких є об'єднання, та добровільних майнових, у тому числі грошових, внесків фізичних і юридичних осіб.

При регулюванні майнового статусу ЖК законодавець зазначає, що їхні кошти складаються з: вступних внесків; пайових внесків; внесків на проведення капітального ремонту жилого будинку (будинків); внесків на експлуатацію житлового будинку (будинків) і утримання прибудинкової території та інших надходжень. Згадки про склад майна ЖК відсутні, хоча аналіз тексту документу виявляє серед прав кооперативу право одержати в установленому порядку в безстрокове користування земельну ділянку для будівництва житлового будинку (будинків) та надвірних будівель та право здавати в оренду тимчасово не використовувані нежилі приміщення. А отже, майно у ЖК існує.

Різноманітні способи залучати кошти та можливість вести господарську діяльність дозволяє акумулювати фінансові ресурси для виконання власних

цілей та повноважень. Додатково, органи СОН та ОСББ можуть отримувати делеговані повноваження від органів місцевого самоврядування. Органу СОН можуть бути делеговані повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє орган СОН (стаття 2 Закону України «Про органи самоорганізації населення»). Що ж до об'єднань ОСББ, то органи місцевого самоврядування можуть делегувати об'єднанню, яке здійснює управління неподільним та загальним майном житлового комплексу за дорученням власника (власників) майна і забезпечує його належну експлуатацію, повноваження зі здійснення розрахунків щодо передбачених законом пільг та субсидій окремим категоріям громадян з оплати житлово-комунальних послуг, спожитої електроенергії.

Питання самоорганізації на рівні багатоквартирних будинків є актуальним для більшої частини населення України, — для всіх, хто мешкає у таких будинках. Охайні, добре озеленені і освітлені двори, чисті та безпечні під'їзди, відсутність проблем з будинковими комунікаціями, підвалами, дахом, якість комунальних послуг, — усі ці питання є нагальними для нормального комфортного життя. На жаль, у мешканців більшості багатоквартирних будинків існує багато проблем різного рівня ускладненості, які потребують якнайшвидшого розв'язання. Два можливі шляхи, за допомогою яких мешканці мають можливість покращити своє становище, самоорганізувавшись на рівні будинку, — це будинкові комітети, які за своєю правовою природою є органами СОН і ОСББ. Аналіз літератури дозволяє зазначити, що більшість науковців вивчає або окремо органи СОН, або окремо ОСББ (розгляд ОСББ найчастіше ведеться паралельно із житлово-будівельними кооперативами), причому більше уваги привертають органи СОН. На сучасному етапі існує три дисертаційних дослідження правового статусу органів СОН (О. С. Орловського, Д. В. Кольцової і О. Г. Остапенко) і лише одне дослідження, у якому автор звертається до проблем системи управління проектами реформування і розвитку житлово-будівельних кооперативів та ОСББ, — це виконана у Харківському державному технічному університеті будівництва і архітектури дисертація на здобуття ступеня кандидата технічних наук В. О. Гаєвської. Огже, порівняльно-правовий розгляд будинкових комітетів і ОСББ на доктринальному рівні здійснюється автором вперше.

Як влучно зазначив на конференції, присвяченій проблемам органів СОН, Є. Мальцев, голова Всеукраїнської громадської організації «Союз власників житла України», до складу якої входять ОСББ і ЖК, «на жаль, займаючись практично одним і тим самим, ми за багато років не прийшли до того, щоб вирішувати певні проблеми спільно. Ви «орете» це поле удвож, а ми — поперек!» [325, с. 24].

Практики, що працюють у сфері локальної демократії та (або) надання житлово-комунальних послуг, на науково-практичних конференціях часто пропонують або скасувати будинкові комітети як такі, що фактично дублюють ОСББ, або поєднати будинкові комітети із ОСББ, запровадивши замість цих

двох організаційно-правових форм територіальної самоорганізації населення одну, яка б на рівні будинку поєднувала переваги органів СОН та ОСББ. Однак вважаємо, що пропозиція скасування будинкових комітетів як «низової ланки» у системі органів СОН з метою інтегрування їх в ОСББ є хибною для подальшого розвитку руху самоорганізації населення в Україні. Якщо розмірковувати у напрямку зменшення кількості організаційно-правових форм, їхньої уніфікації, тоді (за аналогією) – навіть у цивільному праві потрібно п'ять видів господарських товариств (акціонерні товариства, товариства з обмеженою відповідальністю, товариства з додатковою відповідальністю, повні і командитні товариства)? Кожна організаційно-правова форма і організаційно-правові форми територіальної самоорганізації населення не є винятком, створюється для того, щоб задовольняти певну потребу, яка може виникнути у суспільстві. Органи СОН, відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення», – це будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів. Вони є представницькими органами, до основних завдань яких належить: створення умов для участі мешканців у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб мешканців шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм [322]. ОСББ ж є юридичною особою, яка створена власниками для сприяння використанню їхнього власного майна та управління, утримання і використання неподільного та загального майна. Метою створення ОСББ за законодавством є забезпечення і захист прав його членів та дотримання їхніх обов'язків, належного утримання та використання неподільного і загального майна, забезпечення своєчасного надходження коштів для сплати всіх платежів, передбачених законодавством та статутними документами [321].

Таким чином, якщо для мешканців будинку головним є подбати про належне користування майном, власниками та співвласниками якого вони є (квартир, допоміжних приміщень, технічного обладнання і конструктивних елементів багатоквартирного будинку), а також контролювати використання земельної ділянки, яка входить до складу житлового (цілісного майнового) комплексу, – доречним буде створення ОСББ. ОСББ веде господарську діяльність, в першу чергу з утримання житлового комплексу. Якщо ж турботу мешканців викликають питання, не пов'язані із експлуатацією житлового комплексу власниками і співвласниками, їхнім вибором стане будинковий комітет. Будинкові комітети є одним із різновидів органів СОН, які входять до системи місцевого самоврядування, за чинним законодавством не мають право вести господарську діяльність. Вони вирішують проблеми мешканців будинку, об'єднуючи для цього переважно не матеріальні ресурси, а самих мешканців (громадський контроль у сфері житлово-комунального господарства, проведення суботників для прибирання будинку, двору, парків тощо), та / або лобіюючи інтереси будинку на різних рівнях. Або ж будинковий комітет можна утворити, якщо значна частина мешканців

будинку проти створення ОСББ, або в гуртожитках, де мешканці не мають прав власності на житловий комплекс і тому не можуть створити ОСББ, або у «проблемних» домах, де або мала кількість квартир, або багато тих, хто має пільги на оплату комунальних послуг, і тому ОСББ буде нерентабельним (за даними дослідників, «технічний стан житлового фонду характеризується високим ступенем зносу (до 80%)», і тому більшість ОСББ є збитковими» [326, с. 1]).

Цю різницю між будинковими комітетами та ОСББ підкреслюють і статті відповідних законів, присвячених законодавству про органи СОН та про ОСББ:

- органи СОН діють на підставі Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, рішень відповідних органів місцевого самоврядування, рішень місцевого референдуму, статутів територіальних громад, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, виданих у межах своїх повноважень, положень про органи самоорганізації населення, рішень зборів (конференції) жителів за місцем проживання, які їх обрали (стаття 4 Закону «Про органи СОН»);

- діяльність ОСББ регулюється Цивільним, Житловим та Земельним кодексами України, іншими нормативно-правовими актами та статутом об'єднання, асоціації (стаття 3 Закону «Про ОСББ»).

Таким чином мешканці, при виникненні бажання самоорганізуватися в межах будинку, повинні чітко проаналізувати, – для вирішення яких питань вони це роблять, і тільки на основі цього зробити висновок про доцільність створення або ОСББ, або будинкового комітету, або і ОСББ і будинкового комітету одночасно (законодавство не забороняє наявність в одному будинку будинкового комітету і ОСББ).

Крім того, слід зважити і на можливі «підводні камені» процесів створення будинкового комітету чи ОСББ. Якщо при створенні будинкового комітету головною проблемою може стати політична причина – негативне ставлення місцевої влади до органів СОН і, як наслідок, – відсутність ентузіазму, коли йдеться про їхню реєстрацію (наприклад, у Києві останнє рішення про надання дозволу на створення органу СОН датується 6 грудня 2007 року, цим рішенням було надано дозвіл на створення органу самоорганізації населення «Будинковий комітет «Вулиця Академіка Корольова, 9 – а» [327]), то при створенні ОСББ основна проблема – суто економічна. Відповідно до законодавства, при переданні будинку на баланс ОСББ повинен бути здійснений його капітальний ремонт, але ця норма є утрудненою для виконання (наприклад, станом на травень 2009 року в Одесі жодного випадку проведення цього ремонту не зафіксовано). Цікавим є приклад міста Краматорськ, де органи місцевого самоврядування «вирішили спочатку привести будинок у належний стан (провели капітальний ремонт і благоустрій), а потім спробували створити взірцево-показний ОСББ. Однак

мешканці відмовились, мотивуючи відмову тим, що у них і так все добре. Навіщо ж у такому випадку брати на себе відповідальність з управління і експлуатації будинку?» [328, с. 77].

Наявні приклади управління багатоквартирними будинками ЖК та ОСББ викликають ентузіазм в органів місцевого самоврядування, багато з яких проводять соціальні рекламні кампанії, закликаючи мешканців створювати ОСББ, прагнучи перекласти піклування про старі, що руйнуються будівлі на власників квартир, – адже сприяння створенню ОСББ і реєстрація таких об'єднань належить, разом із іншими повноваженнями у галузі житлово-комунального господарства, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [329].

Що ж до мешканців багатоквартирних будинків – споживачів послуг, то їхні відгуки різноманітні – від повного задоволення до жорстокої критики. Ось як практики руху територіальної самоорганізації населення окреслюють основні проблеми, які виникають у ОСББ:

– А. Ковальчук (Феодосія): в ОСББ «усі витрати на утримання житла, включаючи капітальний ремонт, лягають на плечі самих мешканців. Чи можуть подужити ці витрати жителі старих багатоповерхових будинків («хрущовок»), у яких потребують заміни практично всі комунікаційні системи і фундаментальні конструкції?»; досвід феодосійських ОСББ виявив труднощі із накопиченням і реалізацією фонду капітального ремонту і основних коштів (через інфляцію тощо); розмір квартплати збільшується також через нову систему управління кондомініумів через управляючих (управдомів) [330, с. 91];

– Г. Бощенко (Одеса): «я неодноразово скликала загальні збори з утворення кондомініумів, однак питання наштовхувалося на недостатність освічених кадрів, які могли б керувати будинками, а також на відсутність приміщень для прийняття мешканців. Механізм впливу на злісних неплатників і боржників також відсутній. Крім того, є будинки, у яких проживає така велика кількість мешканців, які користуються пільгами, що ОСББ у таких будинках буде нерентабельним. Кондомініуми також не можуть «витягнути» існуючу заборгованість мешканців за сплату житлово-комунальних послуг» [331, с. 86];

– А. Рева (Вінниця) іронічно, проте досить влучно зауважує: «ОСББізація», яка почалась у нас в країні, дуже мені нагадує кампанію з колективізації. Вже навіть терміни встановлені: до 2011 року всі будинки перейдуть до ОСББ», і висловлює стурбованість щодо того, що в разі створення ОСББ у його власність переходить і сам будинок, і відповідна земельна ділянка. Він попереджає: «ми створюємо ОСББ, народ голосує, місто віддає їм будинок, земельну ділянку. А через три роки ця компанія збанкрутує, а народ побіжить до влади. Що далі: реприватизацію проводити? Назад цей будинок забирати? Тому потрібен плавний перехідний період, треба привчати людей до участі в управлінні будинком, починаючи з того, що вони контролюють виконання робіт тією же самою обслуговуючою організацією. І тоді надавати їм більше

повноважень. А через декілька років передавати їм будинок у власність, але після проведення капітального ремонту (чого зовсім не робиться)» [332, с. 73].

Зауваження щодо ймовірної неплатоспроможності на сучасному етапі більше стосується ОСББ, — адже органи СОН поки що не мають права вести господарську діяльність. Але Законопроект № 2108 передбачає надання їм такого права. А отже, з огляду на те, що Закон «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» взагалі не передбачає механізму банкрутства ані будинкових комітетів (і органів СОН взагалі), ані ОСББ [333], було б доцільним його розробити; ця пропозиція висувається автором вперше. З одного боку, відсутність механізму відповідальності й банкрутства може бути використана ОСББ (і у майбутньому — органами СОН) у власних інтересах, тобто — вони можуть тягнути із погашенням заборгованості досить довго, будучи чітко впевнені, що правових засобів впливу на них у кредиторів немає, відібрати майно вони не мають права. Прикладом за аналогією може слугувати випуск облігацій місцевих позик міськими радами. Так, у лютому 1997 року Одеська міська рада прийняла рішення про випуск облігацій міської позики на суму 61 мільйон гривень із доходністю 50 % річних та із строком погашення 1 рік. Але позика була погашена тільки у серпні 2008 року [334]. Протягом майже 10 років кредиторам — власникам облігацій — залишалося сподіватися тільки на те, що рада вживатиме адекватних, справедливих і своєчасних заходів із погашення заборгованості, — адже правових шляхів вирішення проблеми взагалі не існувало.

Але ці переваги виникають, коли йдеться про ремонтні роботи, або про надання послуг, що не відносяться до житлово-комунальних. Порушення строків виконання грошових зобов'язань у сфері надання житлово-комунальних послуг викликає справедливую реакцію постачальника — припинення надання послуг, адже така технічна можливість у нього є. І в такому разі проблема стає катастрофою. Аналогічна ситуація виникла у місті Миколаїв 2007 року, — мешканці кількох багатоквартирних будинків піддалися на умовляння шахрайки, яка пообіцяла їм домовитися про надання послуг з опалювання квартир за менші кошти, але якщо вони оплатять ці послуги наперед; гроші організації — постачальнику послуг не передала, і повертати їх відмовляється. Оскільки легально «посередник» не працює і цінного майна не має, а живе на державну допомогу, яка надається її дітям, стягнути передані їй гроші немає можливості. Опалювання у будинках відсутнє, більшість мешканців відмовляється оплачувати цю послугу ще раз, або не має такої можливості, а до вирішення проблеми вже підключилася Миколаївська міська рада.

Закон «Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків» надає цим юридичним особам право об'єднуватися в асоціації (на жаль, у Законі «Про органи самоорганізації населення» норми, які б регулювали правовий статус асоціацій органів СОН, відсутні). Але досить часто декілька ОСББ, або житлово-комунальних кооперативів, надають перевагу об'єднанню

не в асоціацію ОСББ, а у дворовий, вуличний комітет, у комітет мікрорайону тощо, тобто в орган СОН. Прикладом є комітет мікрорайону «Русанівка» в Дніпровському районі міста Києва, однією з причин створення якого у 2007 році стало «бажання русанівців захистити свій мікрорайон від ненажерливих забудовників. Ініціаторами виступили мешканці, які проживають в будинках житлово-комунальних кооперативів і мають досвід життя в умовах своєрідного самоврядування» [335].

Отже, об'єднання декількох ОСББ у рамках органу СОН може стати корисним для вирішення проблемних питань населення. Яких саме? Відповідь на це запитання надає Є. Мальцев: «Що ми можемо вирішити спільно? Головне питання — це використання прибудинкових територій. Це закріплення прибудинкових територій за житлово-будівельними кооперативами і об'єднаннями співвласників багатоквартирних будинків. А вирішити це без органів СОН неможливо, тому що не можна навести порядок біля одного будинку, якщо поруч, у домах місцевих рад, буде безлад... Тому я вважаю, що одним із пріоритетних завдань ... повинно бути закріплення прибудинкових територій і взяття їх під жорсткий контроль громадськості. Щоб там не розміщували «наливайки», не ставили ігрові автомати, щоб не торгували наркотиками тощо» [325, с. 24–25].

РОЗДІЛ 3. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНО–ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

3. 1. Право населення на самоорганізацію для здійснення місцевого самоврядування (муніципальну самоорганізацію) в Україні

Створення і участь у діяльності органів СОН є реалізацією населенням свого конституційного права на муніципальну самоорганізацію (на територіальну самоорганізацію для здійснення місцевого самоврядування). Поняття «місцеве самоврядування» є багатограним, і вчені розглядають його з різних точок зору, але частіше за все – як різновид публічної влади, як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Беручи до уваги конституційний принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина, уявляються справедливими пропозиції О. В. Батанова, якій вважає, що «насамперед, місцеве самоврядування варто розглядати у контексті прав і свобод людини і громадянина» [336, с. 250], та П. М. Любченка, якій тісно пов'язує права людини і громадянина із місцевим самоврядуванням через категорію «громадянське суспільство» [337; 338, с. 113]. На жаль, не всі дослідники дотримуються цього підходу, коли йдеться про такий елемент системи місцевого самоврядування, як органи СОН. Вчені, які працюють у галузі конституційного права та цікавляться проблемами створення і функціонування домових, вуличних, квартальних тощо комітетів, зосереджуються переважно на вивченні органів СОН, практично не приділяючи уваги праву населення на територіальну самоорганізацію для здійснення місцевого самоврядування. Так само не звертаються до розгляду цього права автори, які досліджують проблеми прав і свобод людини в Україні.

У СК аналогічні дослідження не проводяться тому, що центри МС не входять до системи муніципального управління. Таким чином, створювати такі центри і брати участь в їхній діяльності може кожен, в рамках свободи асоціацій.

У РФ органи ТГС входять до системи місцевого самоврядування, але аналогічні праці майже відсутні. Виняток становить низка публікацій і дисертаційне дослідження Н. О. Соловйової «Право граждан на участие в территориальном общественном самоуправлении: понятие и порядок реализации», метою якого було визначити поняття і порядок реалізації права громадян на участь у територіальному громадському самоврядуванні

[339, с. 4]. Дисертація ґрунтується на нормах законодавства РФ і тому не всі її положення можуть бути використані в Україні, крім того, деякі висновки і пропозиції з цього дослідження є дискусійними.

У дослідженнях Н. О. Соловйової для назви розглядуваного права використовується термін «право громадян на участь у територіальному громадському самоврядуванні». Із елементів цієї назви уявляється доцільним запозичити вказівку на просторові межі самоорганізації і на її мету, – брати участь у здійсненні самоврядування, точніше, – місцевого самоврядування. Але в цілому ця термінологічна конструкція для України уявляється недостатньо коректною. По – перше, йдеться про право «громадян», у той час як в Україні термін «самоорганізація громадян» у законодавстві використано тільки один раз, у Рішенні Конституційного Суду України від 10 січня 2008 року у справі про завдання третейського суду («самоорганізація громадян за місцем проживання») [1].

Назва «право на територіальну самоорганізацію для здійснення місцевого самоврядування» є більш точною, але недостатньо лаконічною. У зв'язку з цим прийнятніше іменувати це право правом «на муніципальну самоорганізацію»; отже, територіальна самоорганізація – це самостійна організація своєї роботи, поведінки фізичними особами для задоволення власних потреб, що виникають внаслідок проживання в межах населеного пункту, а муніципальна самоорганізація виступає як її різновид (пропозиція відокремлювати муніципальну самоорганізацію в межах територіальної самоорганізації висунута автором вперше). Термін «муніципальний» походить від латинського «вага» (munis) і «приймаю» (capio) [340, с. 3]. На сучасному етапі у літературі термін «муніципальне управління» використовується у широкому та у вузькому смислах. У вузькому смислі муніципальним управлінням іменується «лише міське управління» [341, с. 227]. Більш поширеним є вживання терміну в широкому смислі як синоніму поняття «місцеве самоврядування»; саме у такому смислі його використано у дослідженні для того, щоб підкреслити пов'язаність розглядуваного права особистості із здійсненням місцевого самоврядування.

Оскільки терміни «муніципальна самоорганізація» і «право на муніципальну самоорганізацію» запропоновані автором вперше, їхнього визначення не існує ні в літературі, ні у законодавстві. У Розділі II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» про це право не йдеться взагалі, але це не заважає виділенню права на муніципальну самоорганізацію. Адже стаття 22 передбачає, що закріплені Конституцією права і свободи людини і громадянина не є вичерпними. Згадка про одну із складових цього права існує у Розділі XI «Місцеве самоврядування», де закріплено, що сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи СОН. Таким чином, відповідно до Конституції право ініціювати створення органів СОН належить жителям населених пунктів, – сіл, селищ, міст. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає

органи СОН як представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста. Отже, коло осіб, які мають право ініціювати створення органів СОН, у порівнянні із Конституцією, конкретизується, — йдеться вже не про усіх жителів сіл, селищ, міст, а тільки про певну їх частину; додається і вимога тимчасового або постійного проживання на відповідній території. У назві «право на муніципальну самоорганізацію» немає вказівки на коло суб'єктів, яким це право належить; при подальшому розгляді цього права його назва буде уточнена.

Крім того, назва права не повністю співпадає із терміном «органи самоорганізації населення», — це пов'язано із тим, що він є вельми загальним, а отже — не досить вдалим, коли йдеться про відображення сутності цих органів. З цього приводу П. М. Рабінович влучно зазначив, що «в законодавстві рівень інформативності словосполучень загального використання значно нижчий, ніж рівень інформативності термінологічних конструкцій» [342]. Ю. М. Оборотов пояснює це тим, що образна, метафорична мова була історично первинною по відношенню до наукової термінології, і пропонує використовувати теорію метафори для належного розуміння правових текстів. На його думку, завдання герменевтичного тлумачення полягає в тому, щоб за одним смислом за допомогою метафор побачити інший, який народжується у процесі інтерпретації [343, с. 129]. Таким чином, прогалини, що виникають, заповнює Конституційний Суд, суди загальної юрисдикції та вчені у своїх доктринальних дослідженнях, використовуючи, в тому числі, герменевтичні методи (герменевтика (від грецького *esmznekh* (*hermeneutikos*) — тлумачу) — мистецтво розуміння, осмислення тексту [344, с. 43]). Але завдаєсям вчених є і попередження появи багатозначних чи неоднозначних термінів у законодавстві, та, якщо це вже сталося, — виявлення їх з метою запропонувати можливі шляхи виправлення ситуації. Саме це і стосується терміну «органи самоорганізації населення».

Виникнення будинкових, вуличних, квартальних тощо комітетів у містах датується початком ХХ століття. Протягом періоду свого існування на території УРСР і України у законодавстві вони іменувалися:

- органами громадської самодіяльності — у період 1950-х — 1980-х років (до того часу аналоги сучасних органів СОН взагалі не мали узагальненої назви); додатково дослідники пропонували терміни «громадсько-самодіяльні організації трудящих» [242, с. 5] і «самодіяльні громадські організації» [345, с. 32];

- органами територіального громадського самоврядування — варіант, який з'явився наприкінці 1980-х років при проведенні демократичних перетворень, був використаний у Законі «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [232] і досі використовується у законодавстві РФ; додатково дослідники пропонували терміни «органи громадської самодіяльності населення» [346, с. 447; 345, с. 29; 245, с. 32] і «територіальні органи громадської самодіяльності» [347, с. 77];

— органами територіальної самоорганізації громадян — цей термін був використаний у Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» та у нормативних актах, які було прийнято на його основі (наприклад, у Положенні «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» від 17 грудня 1993 року, яке і досі є чинним);

— органами СОН — сучасний варіант назви домових, квартальних, вуличних тощо комітетів, який використаний у Конституції, у законах «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення» та у більшості чинних нормативних актів.

Термін «самодіяльність» Ц. А. Ямпольська визначала так: «самодіяльність обов'язково передбачає ініціативу, активність, певну ступінь самостійності у діях ... Слово це ... іноді означає непрофесійність, але не у значенні відсутності майстерності, а у значенні зайняття, яке не є основним для даної особи чи групи осіб» [203, с. 63]. А. Є. Чігір пояснює дефініцію «самодіяльність» у контексті домових, вуличних та інших комітетів таким чином: «у широкому сенсі слова самодіяльними є усі громадські організації як самоврядні асоціації. Але з середини 50-х років до обігу ввійшло більш вузьке поняття самодіяльності для визначення конкретних організаційних форм соціально — політичної активності мас — форм громадської самодіяльності ... У цьому розумінні самодіяльність означає не тільки самоврядність організації, її активність, творчий пошук, але й дещо інший порядок створення та функціонування громадських організацій» [318, с. 11].

Пояснення вчених є досить переконливими, і може здатися, що термін «самодіяльність» є прийнятним для використання і на сучасному етапі. Але, мінусів у такого рішення значно більше. По-перше, ще за часів перебування України у складі УРСР дослідники привертали увагу до того, що у доктринальній літературі «нерідко змішують органи громадської самодіяльності із творчими об'єднаннями типа художньої самодіяльності» [348, с. 20]. Так, К. К. Камілов відзначав, що «існує ще третє значення слова «самодіяльні» у сенсі «непрофесійні», такі, що мають відношення до сфери мистецтва» [318, с. 11], і очевидно саме тому відносив квартальні комітети у містах, селищах, селах разом із самодіяльними народними театрами до такого різновиду громадських організацій трудящих, як самодіяльні організації [2442, с. 189—190]. По-друге, при використанні терміну «самодіяльність» для визначення органів СОН, ці органи будуть асоціюватися із колишніми домовими, вуличними й іншими комітетами часів СРСР. Але таких асоціацій краще було б позбутися, тому що «незважаючи на наявність правових норм, що містили певні демократичні починання, ... слід констатувати, що вони (домові, вуличні тощо комітети часів СРСР. — *автор*) у своїй діяльності не повною мірою відображали інтереси відповідних територіальних колективів, що призвело в підсумку до практичного згасання подібної громадської активності та дискредитації таких починань» [349, с. 176].

У порівнянні із терміном «самодіяльність» термін «самоорганізація» краще підкреслює сутність органів СОН, тому що передбачає самостійну організацію своєї праці, — тобто й ініціатива створення органу, і порядок його роботи, і строки його функціонування, — все залежить від відповідної ініціативи визначеного кола осіб. Що ж до «самодіяльності», то у цьому терміні акцент робиться саме на самостійній діяльності вже створеного органу (хоча прояви ініціативи у створенні та / або при створенні не виключаються). На користь цього твердження виступає і погляд законодавця, який, використовуючи термін «самодіяльність» у Законі «Про об'єднання громадян», відносить до органів громадської самодіяльності народні дружини, товариські суди тощо. Перелік є надто коротким та не вичерпним, але у тому ж реченні комітети мікрорайонів, будинкові, вуличні, квартальні, сільські, селищні комітети віднесено до іншої групи [231].

У назві «органи територіального громадського самоврядування» найбільші зауваження викликає термін «громадське». Адже у назву органу фактично вноситься вказівка на природу цих органів (громадська). Однак, такий погляд уявляється дискусійним, а отже — навряд чи варто використовувати прикметник «громадське», коли йдеться про органи СОН. Не зовсім вдалим у назві «органи територіального громадського самоврядування» є і використання термінів «органи» і «самоврядування», — адже у такому випадку органи територіального громадського самоврядування асоціюватимуться із органами місцевого самоврядування, до числа яких вони, відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», не належать. Крім того, дослідники зазначають, що термін «територіальне громадське самоврядування» «відповідав природі органів самоорганізації населення лише в той період (за радянських часів), коли місцеві органи влади в Україні — Ради — були конституційовані як органи державної влади, і не має права на існування сьогодні, коли ради та їх виконавчі органи роздержавлені та є виключно органами місцевого самоврядування» [350, с. 273].

Таким чином, із термінів «самодіяльність», «самоврядування» та «самоорганізація» найбільш прийнятним є останній. Термін «самоорганізація» має «публічно» нейтральний характер. Крім того, він певною мірою асоціюється (але не отожднюється!) із самоврядуванням. Так, М. В. Цвік зазначає, що «самоврядування є проявою притаманних будь-якому суспільному ладу потреб людей у самоорганізації» [351, с. 4]. О. В. Батанов пише: «ідея демократії та самоврядування народилася, розвивалася протягом світової історії та значною мірою реалізовувалася саме на місцевому рівні. Самоорганізація населення для вирішення власних проблем — взагалі ключове питання демократії» [336, с. 249].

В законодавстві України, коли йдеться про вуличні, квартальні тощо комітети, термін «самоорганізація» використовується у двох варіантах: «органи територіальної самоорганізації громадян» (у нормативних актах, прийнятих до 1996 року) і «органи самоорганізації населення». Термін «орган самоорганізації населення» уявляється більш коректним тому, що, на відміну

від терміну «органи територіальної самоорганізації громадян», у ньому коло осіб, які мають право брати участь у діяльності домових, вуличних тощо комітетів не обмежується лише громадянами України. Адже населення – це люди, «які проживають в якомусь одному місці» [281, с. 579]. Закон України «Про органи самоорганізації населення» (далі – Закон) передбачає, що «обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення в порядку, визначеному цим Законом, можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території», і забороняє будь – які обмеження права жителів, які проживають на відповідній території, на участь у відповідному органі самоорганізації населення залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, мовних або інших ознак [322].

На сучасному етапі існує нагода змінити назву органів СОН у зв'язку з тим, що Верховна Рада розглядає у першому читанні законопроект про викладення у новій редакції Закону України «Про органи самоорганізації населення» № 2108 (далі – Законопроект № 2108). Однак, у ньому не тільки не йдеться про відповідні зміни, але й навіть не змінено визначення органів СОН у порівнянні із чинною редакцією Закону. Таким чином, після прийняття законопроекту, у поточному законодавстві, як і раніше, існуватиме дві дефініції органів СОН, які не співпадають одна з одною, а отже, – потребують уніфікації, уточнення та доповнення (уточнення та доповнення цих дефініцій пропонують багато дослідників, а ось пропозиція стосовно уніфікації висловлена автором вперше):

- представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом (Закон «Про органи самоорганізації населення», Законопроект № 2108);

- представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста (Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Не позбавлені цього недоліку і проекти законів України, які стосуються органів СОН, зокрема, «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У цьому законопроекті робоча група Всеукраїнської громадської організації «Асоціація сприяння самоорганізації населення» пропонує таке визначення: «представницькі органи, що створюються жителями, які досягли вісімнадцятирічного віку, не позбавлені судом дієздатності та тимчасово або постійно на законних підставах проживають на відповідній території в межах села, селища, міста» [352]. Надаючи зауваження до законопроекту № 2108, та ж сама робоча група вживає вже дещо іншу дефініцію: «представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на частині території села, селища, міста або в межах території села, селища, якщо в територію діяльності відповідної сільської ради входить декілька сіл, для вирішення завдань, передбачених цим Законом» [353].

У зв'язку з наявністю цієї проблеми уявляється оптимальною практика Верховної Ради України не надавати повторення (чи взагалі нової) дефініції, якщо її вже закріплено в іншому законі. Як приклад можна навести Закон України від 15 березня 2001 року «Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)». Стаття 3 цього Закону «Визначення термінів» замість дефініції «зберігач» містить відсилкову норму: «зберігач – розуміється у значенні, визначеному Законом України «Про Національну депозитарну систему та особливості електронного обігу цінних паперів в Україні» [354]. Звертаючись до нормативно-правового акту, який було прийнято раніше та який вже містить необхідний термін, з'ясуємо, що зберігач – це «комерційний банк або торговець цінними паперами, який має дозвіл на зберігання та обслуговування обігу цінних паперів і операцій емітента з цінними паперами на рахунках у цінних паперах як щодо тих цінних паперів, що належать йому, так і тих, які він зберігає згідно з договором про відкриття рахунку в цінних паперах; при цьому зберігач не може вести реєстр власників цінних паперів, щодо яких він здійснює угоди» [355]. Цей ефективний, та що є надзвичайно важливим, – простий прийом дозволяє уникнути зайвих повторів, або – що ще гірше – наявності декількох визначень одного і того ж терміну. По відношенню до дефініції органів СОН така пропозиція висловлена автором вперше.

Об'єднавши два нормативних визначення терміну «органи самоорганізації населення», можна зробити висновок, що законодавець розглядає їх як представницькі органи, що створюються частиною жителів, які на законних підставах тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом України «Про органи самоорганізації населення».

На жаль, це визначення містить відсилкову норму, коли йдеться про завдання, які виконують органи СОН. Для усунення цього недоліку уявляється доцільним звернутися до норм Закону «Про органи самоорганізації населення», який передбачає, що основними завданнями органів самоорганізації населення є створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм. Отже, замість відсилкової норми «для вирішення завдань, передбачених Законом «Про органи самоорганізації населення», можна застосувати фразу «для вирішення питань місцевого значення переважно соціального, економічного або культурного характеру».

Це «об'єднане» нормативне визначення потребує подальшої конкретизації та уточнення; відповідні пропозиції стосовно напрямків його вдосконалення містяться у доктринальних дефініціях. О. В. Прієшкіна пропонує визначати органи СОН як представницькі органи – частини територіальної громади, які утворюються згідно з рішенням ради, обираються загальними зборами

громадян або їхніми представниками з ініціативи жителів населеного пункту, котрі тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста [261, с. 77]. Це визначення викликає декілька зауважень. По-перше, враховуючи, що за Конституцією України територіальна громада — це жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, навряд чи можна вважати органи СОН «частиною територіальної громади». По-друге, органи СОН, як і передбачено їхньою назвою, утворюються за ініціативою жителів певної території, а не згідно з рішенням ради. До переваг дефініції належить вказівка на представницьку природу органів СОН і на авторське визначення суб'єктів права на муніципальну самоорганізацію — «частина територіальної громади».

Ще одне визначення запропоновано у дисертаційному дослідженні Д. В. Кольцової: «це орган територіального громадського самоврядування населення за місцем його проживання, призначений для вирішення (безпосереднього або через органи місцевого самоврядування) питань місцевого значення» [248, с. 5]. У цьому визначенні цілком доречно згадується про територіальну ознаку («територіальне громадське самоврядування»), але водночас йде мова про «населення» і про «місце його проживання», що утруднює сприйняття дефініції. Крім того, уявляється недоцільним вказівка на те, що органи СОН можуть вирішувати відповідні питання безпосередньо.

У дослідженні О. Г. Остапенко «Правовий статус та організація діяльності органів самоорганізації населення в Україні» сформульовано визначення органу СОН як форми самоорганізації громадян у межах певної території за місцем їх проживання (мікрорайону, вулиці, будинку тощо), тобто як представницького, колегіального, виборного публічного органу в системі місцевого самоврядування, сформованого в дозвільному порядку, який здійснює власні й делеговані відповідною місцевою радою повноваження в межах території, визначеної рішенням цієї ради [247, с. 4–5]. Ця дефініція уявляється достатньо коректною, — адже автору вдалося у лаконічній формі максимально чітко викласти основні ознаки органів СОН, — виборність, колегіальність, представницький характер, звернувши при цьому увагу на особливості території їхнього функціонування. Зауваження викликають:

- пропозиція використовувати у визначенні органів *самоорганізації* термін «самоорганізація» («форма *самоорганізації* громадян»);

- те, що у визначенні йдеться про «громадян», у той час як Конституція не обмежує використання цього права тільки громадянами України;

- вказівка на публічну природу органів СОН, — це питання має дискусійний характер, і на користь того, що природа органів СОН є подвійною (як публічною, так і громадською), далі у дослідженні буде наведена цитата із тієї ж самої роботи О. Г. Остапенко ([247, с. 4]).

Найбільш лаконічна дефініція була запропонована О. С. Орловським: «це представницькі органи, що створюються частиною жителів, які досягли вісімнадцятирічного віку, не позбавлені судом дієздатності, які тимчасово

або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста» [61, с. 261]. Але це визначення уявляється дещо перевантаженим внаслідок детального переліку осіб, які мають право ініціювати створення органів СОН. Крім того, стосовно права ініціювати створення цих органів Закон «Про органи самоорганізації населення» передбачає, що воно може бути реалізовано «частиною жителів, які на законних підставах тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста або їх частин». Більш детальний аналіз цього нормативного акту та Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» надає підстави стверджувати, що існує значно більше вимог, ніж наведено у дефініції. Право створювати органи СОН мають:

- громадяни України;
- які проживають у межах населеного пункту або його частини, якщо границі цієї території не співпадають з границями діяльності будь-якого органу місцевого самоврядування;
- яким на день відповідного волевиявлення виповнилося вісімнадцять років;
- які не визнані судом недієздатними;
- які не є військовослужбовцями строкової служби;
- які за вироком суду не перебувають у місцях позбавлення волі.

Таким чином, навряд чи буде доцільним, надаючи дефініцію органу СОН, наводити вимоги до осіб, які мають право ініціювати їхнє створення. Це зробить визначення громіздким, але головне, — коли йдеться про реалізацію права населення на муніципальну самоорганізацію, законодавець фактично передбачає декілька його елементів (хоча чітко не виділяє їх, пропозиція такої систематизації висловлена автором вперше), і право ініціювати створення органу СОН є лише одним із них. Відповідно до Закону «Про органи самоорганізації населення», складовими частинами права на муніципальну самоорганізацію населення є:

- право ініціювати створення органу СОН (стаття 8);
- право жителів обирати персональний склад органу СОН («право жителів обирати до органу СОН», стаття 6);
- право жителів бути обраними до персонального складу органу СОН («право жителів бути обраними до органу СОН», (стаття 6); статті 10, 12, 13, 21, 27 іменують цих осіб «членами органу СОН»);
- право брати участь у діяльності органу СОН (впливає із змісту пункту 5 статті 19, яким передбачено, що для забезпечення роботи орган СОН може утворювати комісії, робочі групи, інші свої органи) [322].

Законодавство України є не досить чітким, коли йдеться про коло осіб, які можуть реалізовувати кожне з вказаних прав. Вперше узагальнена автором, відповідна інформація стосовно кола суб'єктів прав, пов'язаних із здійсненням муніципальної самоорганізації, наведена у Таблиці 3. 1. Як видно із цієї таблиці, на сучасному етапі існують обмеження права на муніципальну

Таблиця 3. 1.

**Суб'єкти прав, пов'язаних із здійсненням
муніципальної самоорганізації.**

№№	Право, пов'язане із здійсненням муніципальної самоорганізації	Суб'єкти відповідного права	Нормативний акт, що визначає суб'єктів відповідного права
1.1.	Право ініціювати створення органу СОН	Жителі	Конституція України (стаття 140), Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 14)
1.2.		Частина жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста	Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 1)
1.3.		Жителі, які мають право голосу, через конференцію (загальні збори) жителів. Відповідно до статті 6 цього Закону, право голосу мають жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території	Закон України «Про органи самоорганізації населення» (стаття 8)
2.	Право обирати персональний склад органу СОН	Жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території	Закон України «Про органи самоорганізації населення» (стаття 6)
3.	Право бути обраними до персонального складу органу СОН	Жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території	Закон України «Про органи самоорганізації населення» (стаття 6)
4.	Право брати участь у діяльності органу СОН	Будь – які зацікавлені особи (за принципом «дозволено все, що не заборонено законом»)	Коло суб'єктів на законодавчому рівні не визначено

самоорганізацію для осіб, які не є громадянами України. Це пов'язано із тим, що ініціювання створення органу СОН відбувається через конференцію (загальні збори) жителів. Проведення цих конференцій та загальних зборів регламентується Положенням «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні», затвердженим Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року. Стаття 2 Положення передбачає, що «у роботі зборів мають право брати участь *громадяни* (курсив наш. — автор), які досягли 18 років і постійно проживають на відповідній території [356]. Із цього виходили і при розробці Закону «Про органи самоорганізації населення», — за підсумками або конференції, або загальних зборів «ініціативна група подає до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради заяву про створення органу самоорганізації населення, протокол зборів (конференції) жителів за місцем проживання про ініціювання створення органу самоорганізації населення із зазначенням основних напрямів діяльності створюваного органу самоорганізації населення, а також список учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання із зазначенням прізвища, імені, по батькові, року народження, *серії і номера паспорта* (курсив наш. — автор) та домашньої адреси кожного учасника зборів (конференції) жителів» (стаття 8). Станом на травень 2009 року Верховна Рада України розглядає у першому читанні Законопроект № 2108; нова редакція статті 8 є дещо детальнішою, але і вона не ліквідує вказаної прогалини, — відповідно до пропозиції суб'єктів законодавчої ініціативи, до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради необхідно подати «список учасників зборів (конференції) із зазначенням прізвища, імені, по батькові, дати народження, *серії і номера паспорта громадянина України (або тимчасового посвідчення громадянина України)* (курсив наш. — автор), домашньої адреси з номером телефону та особистого підпису кожного учасника зборів (конференції)» [357].

Таким чином, іноземці та особи без громадянства фактично мають тільки право брати участь у діяльності органу СОН; надання цим особам права ініціювати створення органу СОН не викликає заперечень, воно «буксує» тільки через недосконалість законодавства. А ось надання іноземним громадянам та особам без громадянства прав обирати і бути обраними до персонального складу органу СОН може викликати дискусії, — хоча поки що воно не привертало увагу дослідників, автор розглядає його вперше. Адже сільські, селищні, міські ради мають право делегувати органам СОН деякі із своїх повноважень (хоча таких випадків в Україні ще не було), отже ймовірно є ситуація, що органи СОН виконуватимуть повноваження сільських, селищних, міських рад. Тому, за аналогією, можна було б стверджувати, що виключно особи, які мають активне і пасивне виборче право на місцевих виборах, повинні мати аналогічні права на виборах персонального складу органів СОН.

Незважаючи на вагомість цього аргументу, більш переконливою уявляється протилежна позиція. По-перше, Закон «Про місцеве самоврядування

України» чітко розмежовує повноваження, які сільська, селищна, міська рада мають право делегувати, а які – не мають. Тому іноземці та особи без громадянства не здійснюватимуть вплив на вирішення найбільш важливих та принципових питань місцевого життя. По-друге, чинне законодавство не містить прямої заборони для іноземців і осіб без громадянства реалізовувати це право, неможливість його використання пов'язана виключно із недосконалістю законодавства. По-третє, такий підхід відповідатиме загальноєвропейським тенденціям, закріпленим, зокрема, у Конвенції про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні, прийнятій Радою Європи 5 лютого 1992 року. Конвенція пропонує державам, які її ратифікували, надати іноземцям активне і пасивне виборче право на місцевих виборах, якщо вони відповідають тим вимогам, що висувуються для участі у цих виборах громадян, та на законних підставах проживають у державі протягом 5 років перед днем виборів (у Конвенції також передбачена можливість надання іноземцям тільки активного виборчого права на місцевих виборах, а також можливість обмежити їх у цих правах у випадку війни чи інших надзвичайних обставин громадського характеру, які становлять загрозу існуванню держави) [358]. «Обкатка» норм Хартії на рівні органів СОН надасть можливість виявити, чи є вони прийнятними для України, а отже, – вирішити питання щодо доцільності або недоцільності ратифікації цього акту Україною. Якщо ж Хартію буде ратифіковано, практика органів СОН значною мірою допоможе швидко та коректно імплементувати її норми до поточного законодавства.

Уявляється, що ця невизначеність дає підстави вченим констатувати «тенденцію до перебільшення ролі територіальних громад у системі місцевого самоврядування» (В. І. Борденюк) [359, с. 15].

Дефініція органів СОН не буде повною без вказівки на коло осіб, які мають право на муніципальну самоорганізацію. Перші пропозиції з'явилися у середині ХХ сторіччя. Ю. М. Козлов пропонував відповідні колективи громадян разом із громадськими органами, які вони створюють, іменувати «організаціями громадської самодіяльності» [220, с. 6–7]. Ц. А. Ямпольська використовувала термін «колектив мешканців» та відносила колективи мешканців до числа колективів, «які складаються об'єктивно у зв'язку з різного роду життєвими обставинами», у випадку з колективом мешканців – у зв'язку з проживанням на одній і тій самій вулиці, в одному і тому ж самому будинку [244, с. 40].

Англомовні автори часто використовують прикметник «сусідське». На думку З. О. Грунт, як раз він «вказує насамперед на специфічність соціальних зв'язків мікрорівня, рівня малої групи, тобто на детермінуючу роль первісних неформальних контактів, відносин «обличчя до обличчя» [360, с. 147]. Великий тлумачний словник сучасної української мови дає два визначення слова «сусід»:

1) той, хто мешкає *поруч, поблизу (курсив наш. – автор)* кого – небудь;

2) той, хто займає *найближче* (*курсив наш. — автор*) від кого—небудь місце [281, с. 1281].

Термін «сусіди» є скоріше побутовим, ніж доктринальним. Сусідство має елементи камерності, компактності, близькості — сусід за поверхом, сусід за під'їздом, за будинком, максимум — за вулицею. Сусіди як правило, — знайомі між собою особи, або, принаймні, знають одне одного в обличчя. Однак участь у створенні й функціонуванні органу СОН не вимагає ані настільки близького знайомства, ані настільки компактного, близького проживання осіб. Деякі дослідники надають перевагу поняттю «сусідство» (Т. Говоренкова, Д. Савін, О. Чуєв [3, с. 67]), — але, коли йдеться про сусідство, мається на увазі не група осіб, а певна територія. Х. Бартон, пропонує відокремлювати терміни «сусідство» (neighborhood) і «співтовариство» зазначаючи, що «сусідство» — це населена місцевість, в межах якої місцеві жителі можуть пересуватися пішки, а «співтовариство» — це соціальний термін, що позначає мережу людей із спільними інтересами та сподіваннями, які поєднані зв'язками підтримки та дружби [361, с. 5]. У такому випадку термін «сусідське співтовариство» буде обґрунтованим, але автори досить часто використовують його недостатньо коректно. Наприклад, І. Є. Кокарев вдається до терміну «сусідське співтовариство» [264], зазначаючи, що це «частіше за все — 5–7 тисяч жителів, які компактно мешкають на невеликій території» [263, с. 32], — адже відносин «обличчя до обличчя» при такій кількості жителів досягнути неможливо.

Термін «співтовариство», навіть разом із прикметником «сусідське», по відношенню до органів СОН уявляється не досить точним. Цей термін дослідники запозичили із англomовної літератури; англomовні вчені, коли йдеться про самоорганізацію населення, розглядають її як територіальну самоорганізацію та самоорганізацію за інтересами. Вони виділяють «географічні співтовариства чи сусідства та співтовариства за інтересами» [362, с. 202], «географічні співтовариства та співтовариства за інтересами» [363, с. 32], «територіальні співтовариства та співтовариства за інтересами» [271, с. 59], «локальні співтовариства і співтовариства за інтересами» [361, с. 5]. А. Етціоні пропонує розрізняти «географічні та негеографічні співтовариства», і розглядати суспільство як «співтовариство співтовариств» [364, с. 121, 146]. Отже, термін «співтовариство» є більш широким, ніж необхідно для цього дослідження.

Дослідники територіальної самоорганізації населення використовують і термін «сусідська громада», звертаючись до англо—американського досвіду (О. С. Шоміна [4, с. 8]) чи до історичного досвіду (Л. Лаптева [235, с. 108]). У сучасній літературі також існують пропозиції щодо використання термінів «територіальний соціум» [365, с. 66], «колектив» [5, с. 9–10], «жителі, які становлять складову територіальної громади» [257, с. 5], «частина територіальної громади» (О. В. Прієшкіна), «мікрорівень територіальної громади» [350, с. 272], «населення мікротериторії» [257, с. 5], «мікрогромада», «територіальна мікрогромада» [366, с. 639]; термін «територіальний

мікроколектив» в контексті аналізу органів СОН зустрічається у О. В. Батанова, — він використовує його у статті «Органи самоорганізації населення. Як вони бачаться в Києві» [257, с. 9]. Проте, у цій праці термін «територіальний мікроколектив» зустрічається тільки в контексті опису органів СОН; його дефініція не надається.

Найбільш вдалим із усіх наведених уявляється термін «територіальна мікрогрупа». Аналогічний термін («територіальний мікроколектив») вперше у літературі з'явився у 1988 році у статті С. Н. Іванова та А. А. Югова «Територіальні колективи у системі соціалістичного самоуправління радянського народу». У цій праці автори пропонують вважати територіальними колективами соціально організовані групи людей, які відносно компактно проживають на відповідному просторі та об'єднані рішенням спільних завдань за місцем проживання. Крім того, у статті міститься пропозиція класифікувати територіальні колективи за ступенем організаційної оформленості складових їхніх людських співтовариств на:

- територіальні макроколективи, тобто великі групи людей, що проживають в межах окремих самостійних держав чи національно-державних утворень;

- територіальні мезоколективи, які складаються з громадян, що проживають в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

- територіальні мікроколективи, які складаються з населення, що мешкає всередині адміністративно-територіальних одиниць на певних територіях, які не мають встановлених кордонів [308, с. 97].

Термін «територіальна мікрогрупа» поки що не використовується у чинному законодавстві, але Законопроект № 2108 містить пропозицію щодо його впровадження у нормативний обіг, розуміючи під територіальною мікрогрупою «частину членів територіальної громади, яка об'єднана компактним проживанням та відносною спільністю соціальних, культурних, побутових та інших потреб, в межах поселення якої створюється орган самоорганізації населення».

Більш точним, ніж «територіальна мікрогрупа», гадаємо, був би термін «територіальний мікроколектив». Однак, враховуючи використання терміна «територіальна громада» на конституційному рівні, а також те, що в Законах «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про органи самоорганізації населення» йдеться про «територіальну громаду», а не про «територіальний мікроколектив», з метою уніфікації термінології на нормативному і доктринальному рівні, далі у дослідженні йтиметься саме про «територіальну мікрогрупу» і «територіальну громаду».

Конституція України відносить до територіальної громади жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста [367]. У цьому визначенні акцент поставлено на таких ознаках:

- територіальна громада складається винятково з фізичних осіб;
- ці фізичні особи проживають в межах населеного пункту, причому

О. Ф. Фрицький зазначає, що «первинним фактором є жителі, а вторинним – територія, на якій громада розташована [368, с. 60]

Але, коли є потреба відзначити тільки факт спільного проживання фізичних осіб в населеному пункті, – коректним буде використання термінів «жителі», «мешканці», «населення». Науковці по-різному розставляють акценти, коли характеризують термін «населення». Так, А. Є. Чігір, розглядаючи можливості участі населення у діяльності громадських організацій, зауважує, що «під населенням ми, як правило, розуміємо усіх людей, в тому числі дітей, ... та громадян інших держав» [318, с. 34]. Дослідники також визначають, що «населення міста складають усі його жителі незалежно від строків проживання та місця народження» [369, с. 73]. Але при такому підході до складу територіальної громади увійдуть особи, які, наприклад, прибули до цього міста у відрядження, приїхали як туристи чи до родичів тощо та проживають в готелі, орендують квартиру чи будинок, і таке інше. У зв'язку з цим, гадаємо, доцільним буде включати до складу територіальної громади не просто осіб, які в даний час проживають у населеному пункті, а тільки осіб, які проживають у населеному пункті достатньо тривалий період.

Цей погляд підтримує як законодавець, так і численні дослідники. Розвиваючи положення Конституції, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [329]. В. П. Рубцов розглядає територіальну громаду як «самоорганізовану спільноту громадян, що об'єднані за ознакою постійного проживання з метою задоволення в межах закону своїх колективних потреб і запитів та захисту своїх законних прав та інтересів» [370, с. 3]. Гадаємо, що для визначення строку проживання, яке можна вважати постійним, доцільно звернутися до норм чинного законодавства, зокрема до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Цей нормативно-правовий акт містить поняття «місце проживання», яке визначено як «адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік» [371].

Отже, однією з ознак територіальної громади є постійне проживання її членів на території відповідного населеного пункту (проживання строком понад шість місяців на рік). Виокремлення цієї ознаки територіальної громади вказує ще на одну, – адже строк у шість місяців уявляється прийнятним для того, щоб між фізичними особами, які є членами територіальної громади, виникли відносно стійкі прямі соціальні зв'язки. На думку численних дослідників, наявність саме таких зв'язків між місцевим населенням є невід'ємною ознакою територіальних громад. Наприклад, С. Є. Саханенко відмічає «тривалі, стійкі, більш-менш оформлені зв'язки, які виникають в процесі взаємодії людей» [256, с. 96], З. О. Грунт – «прямі людські зв'язки»,

«соціальні зв'язки мікрорівня, рівня малої групи, ... первісні неформальні контакти, відносини «обличчя до обличчя» [360, с. 146–147], М. О. Баймуратов — «територіально-особистісні зв'язки системного характеру» [372, с. 97].

Р. Шеффер вважає за необхідне наявність не самих зв'язків, а «достатньо інтенсивного спілкування людей один з одним», відзначаючи, що «це спілкування може бути не завжди активним, але воно повинно бути явним» [373, с. 34–43]. Але знов-таки, як наслідок такого спілкування, викликаного проживанням на території відповідного населеного пункту, неодмінно виникають відносно стійкі прямі соціальні зв'язки. Безперечно, важко уявити ситуацію, при якій соціальні зв'язки між жителями населеного пункту чи його частини відсутні взагалі. Але в даному випадку в першу чергу йдеться про те, чи потрібно звертати на них увагу. Наприклад, при визначенні кола осіб, які сплачують податок з доходів фізичних осіб, та при визначенні ставки цього податку, береться до уваги місце проживання фізичних осіб, які є платниками цього податку (резидент або нерезидент); для податкових органів не має значення, чи ці фізичні особи — платники податку — мають соціальні зв'язки з будь-якими іншими фізичними особами, які проживають на тій же самій території. З іншого боку, існують випадки, в яких важливою є тільки наявність відносно стійких соціальних зв'язків між фізичними особами, а, отже, ці особи не обов'язково повинні проживати на території одного населеного пункту, — наприклад, коли фізичні особи виступають як засновники господарчого товариства, або укладають шлюб.

Характерними рисами територіальних громад, які є істотними для характеристики територіальних мікрогромад, є :

- територія, на якій існує територіальна громада, завжди співпадає з межами населеного пункту;

- члени територіальної громади — це фізичні особи (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства), які мають місце проживання (постійно проживають) у відповідному населеному пункті;

- між членами територіальної громади існують відносно стійкі прямі соціальні зв'язки, що виникають з приводу проживання на відповідній території.

Одним з авторів, які при визначенні територіальної громади поєднує усі вищенаведені ознаки, є М. О. Баймуратов; він визначає територіальну громаду (у його статті — місцеве співтовариство. — *автор*) як сукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на певній території і пов'язані між собою територіально-особистісними зв'язками системного характеру [372, с. 97].

Співвідношення основних ознак термінів «територіальна громада» та «територіальна мікрогромада» наведено у Таблиці 3. 2. Територіальна мікрогромада буде відрізнятися розмірами території, на якій мешкають її члени, — що і відображено у самому терміні «територіальна мікрогромада» за допомогою префікса «мікро-». До основних ознак територіальної

Таблиця 3. 2.

**Співвідношення основних ознак термінів «територіальна громада» і
«територіальна мікрогромада»**

№№	Ознака	Територіальна громада	Територіальна мікрогромада
1	Територія	Населений пункт	Населений пункт або його частина, якщо межі цієї території не співпадають с межами діяльності будь-якого органу місцевого самоврядування
2	Члени	Фізичні особи	Фізичні особи
3	Необхідність проживання у населеному пункті строком понад шість місяців на рік	Присутня	Присутня
4	Необхідність врахування наявності відносно стійких прямих соціальні зв'язків між членами	Присутня	Присутня
5	Може містити в собі інші аналогічні громади	Не може містити в собі інші територіальні громади	Може складатися з інших територіальних мікрогромад (наприклад, територіальна мікрогромада району складається з територіальних мікрогромад відповідних будинків, вулиць тощо)

мікрогромади належать такі:

— члени територіальної мікрогромади — це фізичні особи (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства), які мають місце проживання у відповідному населеному пункті;

— між членами територіальної мікрогромади існують відносно стійкі прямі соціальні зв'язки, що виникають з приводу проживання на відповідній території.

— територія, на якій існує територіальна мікрогромада, завжди знаходиться в межах населеного пункту, при цьому її межі не співпадають з межами діяльності будь-якого органу місцевого самоврядування. Межа її території у просторі, як правило (за винятком районів у містах, у яких не функціонують районні у містах органи місцевого самоврядування), не співпадає з адміністративно-територіальним поділом. Адже орган СОН може створюватися в межах населеного пункту або його частини, кордони якої не співпадають з границями діяльності будь-якого органу місцевого самоврядування.

Отже, територіальна мікрогромада — це сукупність фізичних осіб, між якими існують відносно стійкі прямі соціальні зв'язки, та які мають місце проживання на території відповідного населеного пункту, границі якої не співпадають з границями діяльності будь-якого органу місцевого самоврядування. Поняття «територіальна мікрогромада» є ширшим за поняття «сусідське співтовариство». Іноді територіальна мікрогромада та сусідське товариство можуть співпадати (у разі, якщо орган СОН створюється та діє в межах під'їзду, будинку, вулиці (провулка, проспекту тощо)). В інших випадках одна територіальна мікрогромада може об'єднувати кілька сусідських співтовариств (у разі, якщо орган СОН створюється та діє в межах кількох мікрорайонів, району в місті, іншої великої частини населеного пункту або самого населеного пункту, якщо межа цієї території не співпадають з межами діяльності будь-якого органу місцевого самоврядування). Порівняльна характеристика основних ознак термінів «територіальна мікрогромада», «територіальна громада» і «сусідське співтовариство» наведена у Таблиці 3. 3.

Оскільки територіальні мікрогромади є складовими частинами територіальних громад, вони існують тільки в межах населених пунктів. Враховуючи вид населеного пункту, в межах якого існує територіальна мікрогромада, доцільним вважається виділяти:

- територіальні мікрогромади сільських населених пунктів;
- територіальні мікрогромади міст.

У свою чергу, територіальні мікрогромади сільських населених пунктів у відповідності до адміністративно-територіального поділу, передбаченого Конституцією України, уявляється доцільним класифікувати на територіальні мікрогромади сіл та територіальні мікрогромади селищ.

Ця класифікація запропонована автором вперше, її необхідність обумовлена наявністю багатьох розбіжностей між міськими та сільськими місцевостями. Існує навіть пропозиція виділяти «сільські та міські громади як основу територіального самоврядування» [235, с. 106]. Т. Олексєєва-Бескіна наводить такі ознаки міського поселення, які принципово відрізняють його від сільського поселення:

Таблиця 3. 3.

**Порівняльна характеристика основних ознак термінів
„територіальна громада”, „територіальна мікрогромада” і „сусідське співтовариство”**

№№	Ознака	Територіальна громада	Територіальна мікрогромада	Сусідське співтовариство
1	Територія	Населений пункт	Населений пункт або його частина, якщо межі цієї території не співпадають з межами діяльності будь-якого органу місцевого самоврядування	Під'їзд, будинок, вулиця (провулок, проспект тощо), максимальна – мікрорайон у місті
2	Населення	Наявність населення є необхідною	Наявність населення є необхідною	Наявність населення є необхідною
3	Необхідність проживання на відповідній території строком понад шість місяців на рік	Присутня	Присутня	Немає
4	Необхідність врахування наявності відносно стійких прямих соціальних зв'язків між членами	Присутня	Присутня	Присутня
5	Може містити в собі інші аналогічні колективи того ж рівня	Не може містити в собі інші територіальні громади	Може складатися з інших територіальних мікрогромад (наприклад, територіальна мікрогромада району складається з територіальних мікрогромад відповідних будинків, вулиць тощо)	Не може містити в собі інших сусідських співтовариств

1) різноманітність середовища, а отже — можливість вибору — місця роботи, місця проживання, кола спілкування тощо;

2) несамодостатність міста — це стосується води, мінеральних ресурсів, їжі. Село може обійтися без міста, а місто без села — ні;

3) місто завжди існує за рахунок деструкції навколишнього середовища, за рахунок вилучення повітря, води, урожаю, іншої сировини [374, с. 80, 84].

Як зазначають дослідники, «головним фактором, а точніше, матеріальною основою соціально—економічних та культурно—побутових розбіжностей між містом та селом є різний рівень розвитку виробничих сил» [375, с. 3—4]. Існує також різниця у якісних характеристиках відносно стійких прямих соціальних зв'язків між членами територіальних мікрогромад — адже «сусідська взаємодопомога та підтримка завжди були характерною рисою сільського життя» [263, с. 59]. І цим сільські населені пункти принципово відрізняються від міських населених пунктів.

Ще одною підставою для класифікації може стати кількість членів територіальної мікрогромади. Але така класифікація не буде мати практичного значення, тому більш доцільним уявляється виходити не просто із загальної кількості членів територіальної мікрогромади, а із загальної кількості членів територіальної мікрогромади, які мають право голосу на місцевих виборах. У разі виникнення необхідності проведення загальних зборів, або конференції жителів (наприклад, у процесі створення органу СОН), важливо знати, скільки осіб на відповідній території мають таке право, — це дозволяє вирішити, проводити загальні збори чи конференцію. Адже з об'єктивних умов досить проблематичним буде забезпечити приміщення, реєстрацію, можливість обговорювання рішення, якщо на загальних зборах будуть присутні більш ніж 250 — 300 осіб. Враховуючи, що не всі члени територіальної мікрогромади, які мають право голосу на місцевих виборах, будуть зацікавлені у розгляді та обговоренні відповідного питання, або будуть мати можливість взяти участь у зборах тощо, можна вважати, що проведення загальних зборів буде, як правило, ефективним, якщо до територіальної мікрогромади входить не більш як 500 членів, які мають право голосу на місцевих виборах. В іншому разі, скоріше за все, доцільнішим буде проведення не загальних зборів, а конференції жителів. Для того, щоб запропонувати вищенаведену цифру, було використано досвід РФ. Так, у місті Москва законодавство містить вимогу до кількості осіб, які беруть участь у зборах, та відповідно похідну від неї вимогу — вимогу до приміщення, в якому будуть проводитися збори. Збори жителів будинку, групи будинків чи невеликих населених пунктів проводяться, якщо загальна кількість громадян, які мають право на участь у зборах, не перевищує 500 осіб та є приміщення, яке є придатним для проведення зборів. У деяких випадках, за умови отримання відповідного дозволу, можуть проводитися збори і з більшою кількістю учасників. У випадках, коли питання, яке (які) виноситься (вносяться) на розгляд, безпосередньо стосуються інтересів більше ніж

500 жителів, які мають право на участь у зборах, або скликати збори не уявляється можливим, проводиться конференція [376].

На підставі цього, автором (вперше) висувається пропозиція класифікувати територіальні мікророзлади за кількістю їх членів, які мають право голосу на місцевих виборах, на:

- маленькі територіальні мікророзлади (територіальна мікророзлада налічує до 500 членів, які мають право голосу на місцевих виборах);

- великі територіальні мікророзлади (територіальна мікророзлада налічує більш ніж 500 членів, які мають право голосу на місцевих виборах).

Ця класифікація буде доречною при здійсненні нормативно-правової регламентації питань, пов'язаних із проведенням загальних зборів і конференцій жителів, — це питання є нагальним і викликає спори, один з яких зараз розглядається в Одеському окружному адміністративному суді (справа № 2 — а — 4941/08). Позивачем є Прокуратура міста Одеси в інтересах держави в особі Одеської обласної державної адміністрації, відповідачем — Одеська міська рада, а третіми особами без самостійних вимог — комітет одного з мікрорайонів міста Одеси (орган СОН «Золотий берег») і управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення міста Одеси. На думку позивача, проблема полягає у тому, що при утворенні органу СОН загальні збори було проведено із порушенням вимог нормативно-правових актів стосовно представництва членів територіальної мікророзлади, — була невірно визначена кількість представників та невірно підтверджено їхнє повноваження.

Однак позивач проігнорував два принципових для цієї справи акта, положеннями яких керувалася ініціативна група при створенні органу СОН «Золотий берег». По-перше, це Закон «Про місцеве самоврядування в Україні». Цей Закон у статті 1 дає визначення терміну «загальні збори» (загальні збори — зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення), а також у статті 8, передбачає, що:

- «1. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.

2. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

3. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади» (курсив наш. — автор).

Статут територіальної громади міста Одеси поки що не прийнято; Закон «Про загальні збори громадян» також. Але існує Положення «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні», затверджене Постановою Верховної Ради від 17 грудня 1993 року. Стаття 8 Положення регламентує порядок скликання загальних зборів громадян і зокрема передбачає, що «у випадках, коли скликання зборів пов'язане з певними організаційними складнощами, можуть скликатися збори (конференції)

представників громадян населених пунктів, мікрорайонів, житлових комплексів, вулиць, кварталів, будинків та інших територіальних утворень. *Норми представництва на них визначаються відповідною Радою, її виконавчим органом або органом територіальної самоорганізації громадян» (курсив наш. — автор);* зараз ці органи мають назву «органи СОН».

Восени 2006 року, при підготовці проведення загальних зборів для ініціювання створення органу СОН, ініціативна група ознайомилась із цими актами. Оскільки Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон «Про органи самоорганізації населення» та Положення «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» не містять взагалі ніяких норм представництва, ініціативна група визначала норми представництва самостійно (у відповідності до статті 8 Положення «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні»), але керуючись Положенням про органи самоорганізації населення в місті Одесі, затвердженому рішенням Одеської міської ради від 14 січня 2002 року. Стаття 2. 1. 2 цього Положення також виходить з того, що квоту представництва визначає ініціативна група, і містить чітку вказівку, що при створенні ради (комітету) мікрорайону квота представництва становить не менш ніж по одному представнику від 20 приватних будинків і по одному від 40 квартир багатоквартирних будинків.

Восени 2006 року на території мікрорайону «Золотий берег» за даними Книги обліку будинків, власників будинків, мешканців, виборців знаходилося 1915 будинків. У процесі обрання представників для проведення конференції (по одному від кожних 20 приватних (одноквартирних) будинків і по одному від 40 квартир багатоквартирних будинків) ініціативною групою було виявлено:

- які будинки належали одному власнику і є одноквартирними (приватними), а які поділені на частини між кількома власниками — а, отже, мали відокремлені входи, під'їзди до будинків і є багатоквартирними. На території мікрорайону є багато дачно-будівельних кооперативів, і найбільш часто саме ці будинки були поділені між 2–3–4 власниками. Хоча дачі і не є квартирами, ініціативна група враховувала і будинки дачно-будівельних кооперативів;

- які будинки перебували у процесі будівництва (напівзбудовані і після цього заморожені, деякі знаходилися у процесі розбирання, деякі просто були відсутні — земельна ділянка була без будівель). Ініціативна група враховувала і напівзбудовані або напівзруйновані будинки, через будівельників залишала повідомлення для власників — адже ці особи також є зацікавленими у тому, щоби взяти участь у загальних зборах.

Після цієї довгої роботи ініціативною групою була підрахована кількість реально існуючих приватних і багатоквартирних будинків, та визначена кількість представників виходячи із квоти 1 особа від 20 (реально існуючих) приватних будинків та 1 особа від 40 (реально існуючих) багатоквартирних будинків. Кількість представників склала 84 особи.

Саме ця кількість будинків і кількість представників була оприлюднена на початку конференції, на якій були присутні від Київської райадміністрації начальник відділу по роботі з громадськими організаціями і головний спеціаліст цього ж відділу. Ініціативна група ще раз надала пояснення стосовно того, як відбувалося обрання та визначення кількості представників, навела конкретні цифри. Ця ж кількість будинків і кількість представників була включена до протоколу конференції, на основі якого орган СОН було зареєстровано (документи прийняв та розглядав юридичний відділ міськради та начальник відділу по роботі з громадськими організаціями). Знов—таки, ініціативна група навела конкретні цифри, показала чорнетки із адресами, контактною інформацією, розрахунками тощо.

Стосовно підтверджуючих представництво документів позивач не зміг конкретно послатися на норму законодавства, яка була порушена, вказавши нормативно—правовий акт та статтю. Слід зауважити, що жоден із наведених вище нормативно—правових актів не містить ніякої згадки про такі документи — ні про те, що вони повинні бути, ні про те, які це документи. При проведенні конференції неможливо врахувати норми права, які не існують, особливо зважаючи на те, що ініціативна група діяла за принципом «дозволено усе, що не заборонено законом».

В зв'язку з цим гадаємо, що запропонована автором класифікація територіальних мікрорегіонів за кількістю їх членів, які мають право голосу на місцевих виборах, потребує закріплення на нормативному рівні. У такому разі зникнуть питання стосовно того, проводити загальні збори чи конференцію, стосовно норм представників, а у разі прийняття Закону «Про загальні збори громадян», — і стосовно належного оформлення повноважень представників.

Деякі вчені пропонують розрізняти територіальні мікрорегіони залежно від того, чи є вони «життєздатними» (І. Є. Кокарев) або «дієздатними» (О. В. Прієшкіна). О. В. Прієшкіна, використовуючи термін «дієздатність» по відношенню до громади, має на увазі «широку участь громадян у вирішенні питань місцевого значення» [259, с. 106]. І. Є. Кокарев відмічає, що «живу громаду характеризують розвинуті сусідські зв'язки, не тільки тісні сусідські взаємовідносини, ... але й об'єднання жителів, які взаємодіють за інтересами та при наявності проблем» [263, с. 32]. Але критеріїв життєздатності в своїх працях він не наводить, тому є не досить зрозумілим, які саме сусідські співтовариства слід вважати життєдіяльними. Наприклад, мешканці всіх квартир будинку за весь період свого проживання об'єднувалися тільки один раз — для того, щоб зібрати кошти на купівлю та монтаж нового відеофону у під'їзді. Чи є мешканці цього будинку життєздатним сусідським співтовариством?

С. Шонберг та Р. Розенбаум пишуть про «життєздатний мікрорайон» і «життєздатне сусідське співтовариство», визначаючи його як «таке співтовариство, жителі якого об'єднуються, щоб впливати на різні аспекти місцевого соціального порядку, де жителі ставлять цілі колективного життя

і де у них є можливості для досягнення цих цілей». На їхню думку «для того, щоб мікрорайон можна було вважати життєздатним, на його території, крім всього іншого, повинні існувати:

- таке сусідське співтовариство, яке має достатньо впливу для того, щоб випрацьовувати загальне бачення майбутнього свого співтовариства, впливати на політику місцевої адміністрації і на прийняття владних рішень, які стосуються місцевого життя;

- такі органи громадського самоврядування, які здатні створити та підтримувати конструктивні відносини із всіма службами, що забезпечують життєдіяльність, з агентствами і департаментами, які діють на його території, із власниками муніципальних, державних, приватних та громадських ресурсів» [377].

Одним з проявом життєздатності територіальних мікрогромад, який легко відстежити, є створення ними постійно діючого органу або організації (органу СОН, об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, житлового кооперативу тощо). За цією ознакою територіальні мікрогромади є доцільним поділяти на:

- територіальні мікрогромади, які мають свій постійно діючий орган або організацію;

- територіальні мікрогромади, які не мають свого постійно діючого органу або організації.

Доповнити цю класифікацію можна, використовуючи пропозицію Р. В. Бершеди; вона, розглядаючи самодіяльні організації радянських громадян, залежно від їхнього організаційного оформлення (і, як наслідок, — залежно від обсягу повноважень, форм та методів роботи) виділяла три категорії:

- 1) організації, які отримали правове оформлення та діють на основі положення про них, яке затверджено відповідним державним органом;

- 2) організації, які не мають правового оформлення, але є постійно діючими;

- 3) організації або групи самодіяльності, які виникають при певних умовах або у певний період через спільність ідей та завдань, але є такими, що не пов'язані постійністю організації і своєї діяльності [378, с. 192].

Відповідно, з—поміж територіальних мікрогромад, які мають свій постійно діючий орган або організацію, автором вперше запропоновано виділяти:

- територіальні мікрогромади, які мають свої легалізовані органи або організації (в тому числі, територіальні мікрогромади, які створили і легалізували органи СОН);

- територіальні мікрогромади, які не мають своїх легалізованих органів або організацій.

Узагальнена інформація про вперше запропоновані автором види територіальних мікрогромад наведена у Таблиці 3. 4.

Використання за законодавчому рівні і більш активне використання у літературі терміну «територіальна мікрогромада» дозволить визначити органи

СОН як представницькі органи, що створюються членами територіальної мікрогромади, які мають право голосу на місцевих виборах, для розв'язання питань місцевого значення переважно соціального, економічного або культурного характеру. Крім того, відокремлення різних видів територіальних мікрогромад надає підстави для класифікації органів СОН.

Додатково, при наданні пропозицій стосовно класифікацій органів СОН, використовувались праці В. С. Кашо, Б. М. Страшуна, Б. М. Габричідзе

Таблиця 3. 4.

Види територіальних мікрогромад

№№	Підстава класифікації	Види територіальних мікрогромад
1	Вид населеного пункту, в межах якого існує територіальна мікрогромада	1) територіальні мікрогромади сільських населених пунктів: – територіальні мікрогромади сіл; – територіальні мікрогромади селищ; 2) територіальні мікрогромади міст.
2	Кількість членів територіальної мікрогромади, які мають право голосу на місцевих виборах	1) маленькі територіальні мікрогромади (територіальна мікрогромада налічує до 500 членів, які мають право голосу на місцевих виборах); 2) великі територіальні мікрогромади (територіальна мікрогромада налічує більш як 500 членів, які мають право голосу на місцевих виборах).
3	Наявність або відсутність у територіальної мікрогромади створеного нею постійно діючого органу або організації	1) територіальні мікрогромади, які не мають свого постійно діючого органу або організації; 2) територіальні мікрогромади, які мають свій постійно діючий орган або організацію: – територіальні мікрогромади, які мають свої легалізовані органи або організації; – територіальні мікрогромади, які не мають своїх легалізованих органів або організацій.

і О. К. Конєва, у яких вони розглядали аналоги сучасних органів СОН, що існували в часи СРСР. Незважаючи на те, що відповідний інститут в СРСР досліджувала велика кількість науковців, тільки в статтях та монографіях наведених вище авторів містяться положення щодо можливих підстав для класифікацій цих органів. Деякі підстави для класифікацій впливають із Закону «Про органи самоорганізації населення», але у цьому нормативному акті акцент на них не робиться. Міркуємо так: що групування органів СОН за різними підставами класифікацій сприятиме як подальшому розвитку законодавства, так і появі та збільшенню кількості відповідних доктринальних досліджень. Класифікації мають і високий рівень практичного значення, — як для самих членів територіальних мікрогромад, так і для працівників органів місцевого самоврядування та органів державної влади, які безпосередньо взаємодіють з органами СОН.

Найбільш корисними, напевно, класифікації стануть у процесі здійснення нормативно-правової регламентації створення і діяльності органів СОН. На сучасному етапі воно здійснюється (за рідкими винятками) без врахування особливостей органів СОН різних видів, що має як позитивні, так і негативні риси. До переваг такого підходу належить те, що нормотворчі органи заощаджують як кошти, так і час, і в результаті кількість відповідних актів не є надмірною, а нормативно-правове регулювання має уніфікований характер. Водночас уніфікація відповідних правових норм призводить до того, що не враховується різниця між органами СОН різних видів, внаслідок чого не враховуються і їхні особливості, а отже — істотно зменшується ефективність їхньої діяльності.

Класифікація на підставі наявності або відсутності у територіальній мікрогромаді створеного нею постійно діючого органу або організації (Таблиця 2. 5.) не може бути використана — адже, говорячи про органи СОН, ми розглядаємо тільки ті територіальні мікрогромади, які утворили органи СОН. Класифікація територіальних мікрогромад залежно від виду населеного пункту, в межах якого вона існує, є цілком доречною і коли йдеться про органи СОН. Таким чином, залежно від виду населеного пункту, в межах якого вони існують, автором вперше запропоновано виділяти:

- органи СОН сіл і селищ;
- органи СОН міст.

На сучасному етапі органи СОН більш активно утворюються та функціонують у містах. Передусім це обумовлено тим, що на підставі встановлених державою норм права, без додаткового локального регулювання, утворити орган СОН проблематично, — а сільські й селищні ради значно рідше, ніж міські, приділяють увагу формуванню відповідної локальної нормативно-правової бази. Безперечно, є і винятки, — так Д. Шаповалов і А. Астнонова відзначають: «на території сільської ради діє 12 квартальних комітетів. Це й не дивує — у двох наших селах проживає 16000 осіб» [379, с. 84]. Але для сільських населених пунктів більш оптимальними уявляються інші форми локальної демократії — з урахуванням відносно невеликої кількості членів

територіальних громад і наявності всередині сільських територіальних мікрогромад дуже стійких соціальних зв'язків між їхніми членами (особливо у порівнянні із кількістю та якістю зв'язків між членами територіальних мікрогромад міст). Найбільш прийнятною формою, мабуть, є сільські сходи, адже традиційно «у селах усі громадські питання, — будівництво доріг, заборів, колодязів, мостів — вирішувалися на сходах» [380, с. 106]. У 1960-х роках К. К. Камілов відносив сільські сходи, разом із квартальними комітетами у містах, селищах, селах, та з громадськими будинковими комітетами у державному житловому фонді, до такого різновиду громадських організацій трудящих, як самодіяльні організації (в СРСР максимально близьким аналогом органів СОН були саме самодіяльні організації громадян за місцем проживання. — *автор*) [242, с. 46, 189–190]. Про сільські сходи згадують і численні сучасні дослідники, стверджуючи, що «старі форми соціальної організації йдуть у минуле ... Але несподівано їм на зміну приходять не тільки дійсно нові структури, але й актуалізуються архаїчні форми соціального життя» [381, с. 45].

Для територіальних мікрогромад автором була запропонована підстава класифікації залежно від кількості членів територіальної мікрогромади, які мають право голосу на місцевих виборах. Пропонуючи цю підставу для класифікації, автор виходила з того, що Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає таку форму безпосередньої участі членів територіальних громад та територіальних мікрогромад у вирішенні питань місцевого значення, як загальні збори і конференції жителів. Для органів СОН практичну значущість матиме не стільки кількість членів територіальної мікрогромади, інтереси яких захищає орган СОН, скільки територія їхнього проживання, — адже цілком закономірним є те, що орган СОН, який представляє інтереси, наприклад, будинку, матиме інші цілі, повноваження, внутрішню структуру тощо, у порівнянні із органом СОН мікрорайону. Стаття 7 Закону «Про органи самоорганізації населення» надає перелік видів органів СОН залежно від типу території, у межах якої діє такий орган. Йдеться про створення:

а) сільського, селищного комітету — в межах території села, селища, якщо його межі не співпадають з межами діяльності сільської, селищної ради;

б) вуличного, квартального комітету — в межах території кварталу, кількох, однієї або частини вулиці з прилеглими провулками в місцях індивідуальної забудови;

в) комітету мікрорайону — в межах території окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації в містах;

г) будинкового комітету — в межах будинку (кількох будинків) в державному і громадському житловому фонді та фонді житлово-будівельних кооперативів;

г) комітету району в місті — в межах одного або кількох районів у місті, якщо його межі не співпадають з межами діяльності районної у місті ради.

Законопроект № 2108 у цьому відношенні є більш детальним. Стаття 7 закріплює, що орган СОН створюється за територіальною ознакою, і передбачає впровадження трьох управлінських типів органів СОН:

- органи СОН вищого рівня: управи районів у містах, сільські, селищні управи;

- органи СОН середнього рівня: комітети мікрорайонів, житлових комплексів;

- органи СОН базового рівня: будинкові, вуличні, квартальні комітети, а також інші органи самоорганізації населення, створені за територіальною ознакою.

Уявляється, що Законопроект поєднує органи місцевого самоврядування (вони іменуються органами СОН вищого рівня) із власне органами СОН (середній та базовий рівень). На користь цього твердження свідчить наступна частина статті 7 Законопроекту: «територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення вищого рівня, визначається законом, а базового та середнього рівнів — визначається рішенням ради при наданні дозволу на його створення виходячи із рішення зборів (конференції) про утворення органу самоорганізації населення, із урахуванням соціально-економічної цілісності села, селища, міста». Отже фактично Законопроект впроваджує два рівні органів СОН — базовий і середній. Думається, автори виходили з того, щоб не було конкуренції між органами СОН, базового і середнього рівня, — наприклад, між будинковим комітетом та комітетом мікрорайону, на території якого будинок розташовується. Законопроект передбачає, що «органи самоорганізації населення різних рівнів, що діють на одній території, можуть укладати між собою двосторонні або багатосторонні договори щодо розподілу власної компетенції у межах своїх повноважень» (стаття 7), у ньому немає згадки про те, що ці два рівня впроваджують яке-небудь підпорядкування, ієрархічну структуру органів СОН. Але така норма матиме і недоліки, — наявність двох рівнів може викликати ставлення до органів СОН базового рівня як до нижчих порівняно із органами СОН середнього рівня. Крім того, використання термінів «базовий рівень» і «середній рівень» по відношенню до органів СОН, і «вищий рівень» по відношенню до органів місцевого самоврядування певною мірою свідчить про те, що органи місцевого самоврядування мають керівні функції по відношенню до органів СОН, а органи СОН, у свою чергу, є своєрідним «продовженням» системи *органів* (курсив наш. — *автор*) місцевого самоврядування.

Аналогічні пропозиції існують і у літературі. Автори монографії «Ради в містах і органи громадської самодіяльності», розглядаючи систему органів громадської самодіяльності населення (на сучасному етапі — органів СОН. — *автор*), умовно визначали в ній ланки двох ступенів:

- ланками першого ступеня були будинкові, вуличні та квартальні комітети;

- ланками другого ступеня — комітети мікрорайонів, а також органи, які об'єднували діяльність органів громадської самодіяльності першого

ступеня не за ознакою мікрорайону, а в масштабі всього міста чи району в місті [245, с. 59].

В. С. Кашо поділяв органи ТГС на дві групи:

- органи територіального громадського самоврядування житлових масивів (ради або комітети мікрорайонів, житлових комплексів), – щоправда, не надаючи критеріїв житлових масивів та житлових комплексів;

- інші органи самоврядування населення за місцем проживання (ради або комітети вулиць, кварталів, будинків) [382, с. 80].

Більш вдалою є пропозиція Б. М. Габрічідзе та О. К. Конєва, які пропонували виділяти такі групи комітетів громадян за місцем проживання:

- будинкові;
- вуличні (квартальні);
- мікрорайонів міст [197, с. 6].

З урахуванням норм чинного законодавства України і пропозицій вчених, автором запропоновано виділяти такі види органів СОН залежно від типу території, у межах якої діє цей орган:

1) у межах будинку – будинкові органи СОН, які захищають інтереси членів територіальних мікрогромад багатоквартирного житлового будинку. Сфера діяльності цих органів буде включати переважно питання, пов'язані із забезпеченням життєдіяльності самого будинку – ремонт, прибирання приміщень суспільного користування всередині та поблизу будинку; контроль за якістю пропонованих особам, які проживають у будинку, житлово-комунальних послуг та за якістю проведених у будинку ремонтних робіт, інші власні та делеговані повноваження;

2) у межах вулиці (кварталу) – вуличні (квартальні) органи СОН. Більшість вчених об'єднують їх в одну групу ([383, с. 91, 197, с. 6]) – адже і вуличні, і квартальні органи СОН захищають інтереси членів територіальних мікрогромад одноквартирних та багатоквартирних житлових будинків, які розташовані:

- на одній вулиці (територія між двома рядами будинків для руху транспорту та пішоходів, яка включає проїзну частину [384]); проспекті ((від лат. *prospectus* – огляд, панорама) – пряма, довга та широка вулиця в населеному пункті [385]); провулку; проїзді тощо;

- на одному кварталі ((від лат. *quartus* – четвертий); це частина забудованої території населеного пункту, яка обмежена кількома вулицями, що перетинаються, передбачає цілісність архітектурного замислу та передбачає дотримання економічних, протипожежних та санітарно-гігієнічних вимог [386]). Сфера діяльності органів СОН вулиць (кварталів) буде ширшою, ніж у тих органів СОН, які представляють інтереси житлового будинку. До повноважень, які будуть здійснювати органи СОН вулиць (кварталів), скоріше за все належатимуть, поряд із загальними проблемами мешканців окремих будинків, і питання, які стосуються всіх жителів вулиці (кварталу) – благоустрій, озеленення, пожежна безпека, ремонт шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування тощо;

3) у межах мікрорайону, села, селища, району в місті:

— органи СОН мікрорайонів — вони захищають інтереси членів територіальних мікрогромад одноквартирних та багатоквартирних житлових будинків, які розташовані на території кількох кварталів. Мікрорайоном вважається структурно-планувальна одиниця поділу території населеного пункту, яка складається із житлових будинків та установ обслуговування [387]. Мікрорайони є первинними територіальними складовими частинами міських поселень, просторовою базою цілого комплексу служб [346, с. 447], — адже вони «об'єднують житловий квартал чи робоче селище, які мають своєрідний центр із закладами культури, охорони здоров'я, школами, підприємствами торгівлі, побуту, комунального обслуговування» [201, с. 4]. Оптимальні розміри мікрорайону визначають, виходячи з умов найдоцільнішої організації проживання й відпочинку населення та виховання дітей (в межах нормативної густоти забудови залежно від кількості поверхів житлових будинків) [245, с. 38];

— органи СОН села, селища, району в місті (район у місті створюють декілька мікрорайонів; він «обслуговується комплексом культурно-побутових установ та включає систему озеленення» [388]); територія діяльності органу СОН не повинна співпадати з територією діяльності відповідної місцевої ради.

Інші положення Закону «Про органи самоорганізації населення» надають підстави класифікувати органи СОН:

— за наявністю або відсутністю у них ознак юридичної особи — на органи СОН, які легалізовані шляхом реєстрації (є юридичними особами) та на органи СОН, які легалізовані шляхом повідомлення (не є юридичними особами);

— за наявністю або відсутністю в органі СОН повноважень, делегованих відповідною місцевою радою, — на органи СОН, яким відповідна місцева рада делегувала деякі зі своїх власних повноважень, та на органи СОН, які здійснюють виключно повноваження, надані їм Законом України «Про органи самоорганізації населення».

Узагальнена інформація про підстави класифікації органів СОН та про їхні види, вперше запропоновані автором, наведена у Таблиці 3. 5.

Чинне законодавство надає членам територіальних мікрогромад різних видів можливості для захисту своїх інтересів через створення різноманітних органів СОН, — тобто, реалізуючі право на муніципальну самоорганізацію. Таким чином, муніципальна самоорганізація — це самостійна організація своєї роботи, поведінки членами територіальної мікрогромади для задоволення власних потреб, що виникають внаслідок проживання в межах населеного пункту (визначення надане автором вперше).

Включення права на муніципальну самоорганізацію до загальної системи прав і свобод особистості в Україні передбачає віднесення його до вже існуючих груп у межах класифікацій, що з огляду на те, що автором вперше запропоновано виділяти таке право, також здійснюється вперше.

Таблиця 3. 5.

Види органів СОН

№	Підстава класифікації	Види органів СОН
1	Вид населеного пункту, в межах якого функціонують органи СОН	1) органи СОН сільського населення: – органи СОН сіл; – органи СОН селищ; 2) органи СОН міст.
2	Тип території, у межах якої діє орган СОН	1) будинкові органи СОН; 2) вуличні (квартильні) органи СОН; 3) органи СОН мікрорайону, села, селища, району в місті. У разі, якщо йдеться про орган СОН села, селища або району в місті, територія його діяльності не повинна співпадати з територією діяльності відповідної ради.
3	Наявність або відсутність в органі СОН повноважень, делегованих відповідною місцевою радою	1) органи СОН, яким відповідна місцева рада делегувала деякі з своїх власних повноважень; 2) органи СОН, які здійснюють виключно повноваження, надані їм Законом «Про органи самоорганізації населення».
4	У залежності від виду легалізації	1) органи СОН, які легалізовані шляхом реєстрації (є юридичними особами); 2) органи СОН, які легалізовані шляхом повідомлення (не є юридичними особами).

В. О. Михальов пропонує поділяти права людини залежно від того, яку найважливішу складову людської природи вони відображають, на біологічні й соціальні [389, с. 297]. Право на самоорганізацію, безперечно, є соціальним. Залежно від ролі держави у здійсненні прав особистості, право на муніципальну самоорганізацію є негативним; залежно від належності особи до конкретної держави – правом громадян України, іноземців і осіб без громадянства; у залежності від характеру суб'єктів – переважно колективним, але іноді індивідуальним (наприклад, право бути обраним до персонального складу органу СОН); залежно від ступеню поширеності

— спеціальним; залежно від змісту — політичним (підстави класифікації та назви груп прав наводяться за [390, с. 272–273]). П. М. Рабінович визначає політичні права як можливість людини брати участь у суспільному (державному й громадському) житті, впливати на діяльність різноманітних державних органів, а також громадських об'єднань насамперед політичного спрямування, і відносить до них, зокрема, право на участь у формуванні представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування і право на участь у створенні та діяльності громадських об'єднань [391, с. 11]. Нарешті, залежно від сопідпорядкованості право на муніципальну самоорганізацію є додатковим, основною виступає свобода асоціацій.

Віднесення права на муніципальну самоорганізацію як додаткового до свободи асоціацій може викликати заперечення. Може здаватися, що воно є ближчим до права на участь в управлінні державними справами, особливо до додаткового права з цієї групи, — до права вільно обирати і бути обраними до органів державної влади і до органів місцевого самоврядування. Адже і право на муніципальну самоорганізацію надає можливість обирати та бути обраним до персонального складу органу СОН, а іноді вчені і практики розглядають органи СОН як органи місцевого самоврядування (зокрема, так вважає Н. О. Соловійова ([339, с. 14]). Однак, коли йдеться про Україну, ця точка зору уявляється недостатньо обґрунтованою тому, що Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» відносить органи СОН не до органів місцевого самоврядування, а до системи місцевого самоврядування. Навіть якщо йтиметься про виконання органами СОН делегованих повноважень, буде здійснена деволуція влади через передання повноважень органів місцевого самоврядування інститутам громадянського суспільства (те, що органи СОН є інститутом громадянського суспільства, нещодавно було визнано на нормативному рівні у Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року). Ще одним аргументом на користь того, що право на муніципальну самоорганізацію є додатковим до свободи асоціацій, є посилання у статті 1 Закону України «Про об'єднання громадян» на те, що дія закону не поширюється на ряд об'єднань, у тому числі на ради і комітети мікрорайонів, будинкові, вуличні, квартальні, сільські, селищні комітети [234]. М. І. Хавронюк навіть іменує органи СОН «специфічним об'єднанням громадян» [391, с. 208], хоча зазвичай для позначення органів СОН термінологію цього Закону не використовують.

3. 2. Функції та компетенція органів самоорганізації населення

Належне нормативно—правове регулювання створення і функціонування органів СОН з метою підвищення ефективності їхньої діяльності на сучасному етапі є нагальною проблемою з огляду на важливість функцій

цих органів. О. Г. Остапенко пропонує визначати категорію «функції органів СОН» як основні напрямки і види їх діяльності щодо участі у вирішенні питань місцевого значення, зумовлені соціальним призначенням цих органів, їх роллю в суспільстві, та іншими завданнями, передбаченими Конституцією України та законами України, статутами територіальних громад, положеннями про ці органи та іншими нормативними актами [247, с. 4].

Аналізуючи чинне законодавство і практику функціонування органів СОН, дослідники виділяють такі функції цих органів:

– Д. В. Кольцова: традиційні функції (представницька, фінансова, екологічна, облікова, культурна), а також такі функції, як: економічна (прогнозування економічного розвитку території, участь в прийнятті управлінських рішень з питань розвитку території, планування розвитку території); інформаційна (інформаційний зв'язок з громадянами, обговорення проєктів рішень з розвитку територіального утворення); виробнича (задоволення матеріальних послуг і потреб мешканців, робота з підвищення рівня якості надання місцевих послуг); безпека діяльності (юридична підтримка громадян, громадських організацій при захисті їх прав, охорона громадського порядку); адміністративна (управління кадрами ОСН (підготовка, підвищення кваліфікації, розподіл кадрів); соціальне партнерство (взаємозв'язок між роботодавцями, громадськими організаціями, громадянами, органами місцевого самоврядування, органами державної влади) [248, с. 8–9];

– А. С. Крупнік: «інтегруюча функція, яка полягає у зміцненні міжособистісних зв'язків і в об'єднанні зусиль людей; функція соціального контролю за діяльністю і поведінкою членів колективу; функція задоволення повсякденних потреб членів територіального колективу; виховна функція, яка пов'язана із формуванням активності членів колективу; політична функція, яка покликана представляти інтереси населення за місцем проживання і забезпечувати реалізацію громадянами конституційного права приймати участь в управлінні державними і громадськими справами» [392];

– О. Г. Остапенко запропонувала класифікувати функції органів СОН (а) за формами діяльності (на правотворчу, правозастосовчу, контрольну, установчу й правоохоронну); (б) за характером діяльності (на представницьку й інтегративну); (в) за об'єктами впливу (сферами діяльності) (на політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну, ідеологічну, виховну та ін.) [247, с. 5].

Виділення такої кількості функцій органів СОН свідчить про значущість цих органів на сучасному етапі та про високий рівень уваги дослідників до їхньої діяльності. Але уявляється, що кількість функцій повинна бути значно меншою, – це випливає із сутності категорії «функція». На думку А. Р. Крусян, функції певного органу – це основні, головні напрямки його діяльності, які обумовлені природою цього органу та тими цілями та завданнями, що стоять перед ними [393, с. 45–50]. В органів СОН є багато напрямків діяльності, але лише декілька з них можна вважати

основними. Для визначення того, які напрямки діяльності є основними для органів СОН, визначимося із завданнями, які стоять перед цими органами. О. Г. Остапенко у визначенні категорії «функції органів СОН» детально перерахувала державні й локальні нормативно-правові акти, які містять норми стосовно органів СОН. Однак більшість локальних актів, коли йдеться про найістотніші питання діяльності органів СОН, до яких належать цілі й завдання цих органів, обмежуються повторенням норм чинного законодавства.

Конституція є дуже лаконічною по відношенню до органів СОН, а Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» регламентує їхній статус вельми фрагментарно. Основні завдання органів СОН закріплені у статті 3 Закону «Про органи самоорганізації населення»: 1) створення умов для участі жителів у розв'язанні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; 2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; 3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

На підставі цієї норми автором запропоновано виділяти такі функції органів СОН:

1) надання суспільних, соціальних благ (як протидія приватним, індивідуальним благам) на місцевому рівні;

2) створення комфортного внутрішнього житлового середовища (психологічного клімату у оточенні особи) за місцем проживання;

3) правозахисна функція.

Отже, ефективне нормативно-правове регулювання діяльності органів СОН сприятиме збільшенню обсягу суспільних благ та створенню комфортного внутрішнього житлового середовища для жителів сіл, селищ, міст, захисту їхніх прав і свобод.

П. М. Любченко зазначає, що правовим засобом здійснення функцій є компетенція — правова форма виразу функцій. Розглядаючи компетенцію органів місцевого самоврядування, він зазначає, що її складовими є:

— повноваження (забезпечена законом вимога вповноваженого суб'єкта певної поведінки і дій, звернена до фізичних та юридичних осіб, вид і ступенів впливу на учасника правових відносин з метою задоволення його законного інтересу, досягнення певного соціально корисного результату);

— предмет відання (визначені у законодавстві в тій або іншій формі суспільні відносини, що являють собою предмет правового регулювання; предмети відання можуть бути закріплені в розділах, що називаються «Компетенція», «Повноваження» або «Права і обов'язки», де перелічуються відповідні сфери суспільних відносин і стосовно них указуються повноваження органу) [394, с. 45–55, 59].

Ця теза стосовно органів СОН була розвинута О. Г. Остапенко в одному із розділів її дисертаційного дослідження — у Розділі 2 «Механізми

реалізації функції та компетенції органів самоорганізації населення». Зокрема, вона:

- надала поняття повноважень ОСН, як закріплених нормативно-правовими актами й нормами статутного права виду і міри можливої й необхідної поведінки (права та обов'язки) органу з метою реалізації його завдань, досягнення певного соціально-корисного результату і забезпечених системою гарантій, які сприяють їх реалізації, що мають похідний від повноважень органів місцевого самоврядування характер;

- визначила, що до предметів відання органів СОН належать: соціально-економічний і культурний розвиток відповідної території; благоустрій території в межах дії цього органу; охорона довкілля; пам'яток історії й культури; будівництво й ремонт шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування; соціальний захист громадян; охорона громадського порядку і здійснення протипожежних заходів; облік громадян; розгляд звернень громадян, їх прийом. До предметів відання таких органів може належати господарська діяльність, створення підприємств, контроль за їх діяльністю та їх ліквідація [247, с. 4, 11].

Обидва твердження викликають певні зауваження. Але перш ніж висловити їх, уявляється доцільним розглянути відповідні положення Закону «Про органи самоорганізації населення». У цьому нормативному акті повноваження органів СОН поділяються на:

- власні повноваження органу СОН – повноваження, надані відповідно до Конституції та законів України сільською, селищною, міською або районною у місті (у разі її створення) радою органу СОН під час його утворення;

- делеговані повноваження органу СОН – повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє орган СОН.

Припускаємо, що саме делеговані повноваження органів СОН будуть мати похідний від повноважень органів місцевого самоврядування характер, – а не всі повноваження органів СОН, як це стверджує О. Г. Остапенко; крім того, навряд чи є коректним при визначенні повноважень органів СОН посилалися на статутне право. Що ж до предметів відання органів СОН, то позиція О. Г. Остапенко уявляється справедливою і чіткою, коли йдеться про першу частину переліку. Але коли автор зазначає, що «до предметів відання таких органів може належати господарська діяльність, створення підприємств, контроль за їх діяльністю та їх ліквідація» – не досить зрозуміло, що саме мається на увазі: чи пропозиція надати відповідні повноваження органам СОН, чи констатація факту, що окремі органи СОН вже мають такі повноваження, – в останньому випадку таке твердження автора є необґрунтованим, адже органи місцевого самоврядування досі не делегували відповідних повноважень органам СОН, а стаття 14 Закону «Про органи самоорганізації населення», яка містить вичерпний перелік власних повноважень органів СОН, таких можливостей їм не надає.

На сучасному етапі перелік власних повноважень органів СОН включає 14 повноважень, які стосуються одної чи кількох функцій органів СОН: надання суспільних, соціальних благ (як противаги приватним, індивідуальним благам) на місцевому рівні, створення комфортного внутрішнього житлового середовища (психологічного клімату в оточенні особи) за місцем проживання, захисту прав і інтересів членів територіальної мікрогромади. Перелік є великим, але це не означає, що всі 14 повноважень має кожен орган СОН, — які саме повноваження він матиме, визначається загальними зборами членів територіальної мікрогромади при створенні органу СОН; кількість повноважень може змінюватися протягом періоду існування органу СОН. Що ж до перспективного законодавства, то Законопроект № 2108 містить практично такий же самий перелік повноважень, із уточнюючими змінами переважно редакційного характеру; єдиною істотною відмінністю є позбавлення органів СОН повноваження «вести облік громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності органу самоорганізації населення».

Коли йдеться про функції і повноваження органів СОН, досвід РФ є цікавим, але практично не вартим наслідування в Україні. У РФ відповідно до Закону «О местном самоуправлении в Российской Федерации», органи ТГС:

- 1) представляють інтереси населення, яке проживає на відповідній території;

- 2) забезпечують виконання рішень, що прийняті на зборах і конференціях громадян;

- 3) можуть здійснювати господарську діяльність із утримання житлового фонду, благоустрою території, іншу господарську діяльність, спрямовану на задоволення соціально-побутових потреб громадян, як за рахунок коштів вказаних громадян, так і на основі договору між органами ТГС і органами місцевого самоврядування із використанням коштів місцевого бюджету;

- 4) вправі вносити до органів місцевого самоврядування проекти муніципальних актів, які підлягають обов'язковому розгляду цими органами і посадовими особами місцевого самоврядування, до компетенції яких віднесено прийняття вказаних актів.

Органи ТГС мають здебільшого публічну природу, що підкреслюється досить обмеженим переліком повноважень — представницькими, виконавчими, правом нормотворчої ініціативи на місцевому рівні та правом вести, у разі необхідності, господарську діяльність для забезпечення потреб населення, в тому числі за рахунок коштів місцевого бюджету. Особливо скромним цей перелік виглядає у порівнянні із тим, який передбачено у Законі України «Про органи СОН». Крім того, органам СОН надається право обирати із переліку ті повноваження, які вони вважають за потрібне обрати при створенні, а також коригувати цей вибір у процесі функціонування. Для органів ТГС передбачена лише одна можливість вибору — провадити чи не провадити господарську діяльність у чітко

визначених сферах. Перелік повноважень органів ТГС є більш подібним до переліку повноважень органів публічної влади, ніж інститутів добровільного неприбуткового сектору. Це є ще одним аргументом на користь висунутої автором тези стосовно того, що у РФ хоча органи ТГС офіційно не включаються до системи місцевого самоврядування, вони розглядаються законодавцем як органи місцевого самоврядування низової ланки, а отже мають публічну природу.

Отже, досвід РФ у випадку із закріпленням на законодавчому рівні функцій і повноважень органів ТГС вказує на те, як не треба закріплювати їх, якщо немає бажання створити органи із публічною природою:

- не звужувати перелік функцій і повноважень;
- не робити його переважно імперативним.

У РФ на локальному рівні перелік повноважень може бути розширено відповідними суб'єктами, але це не є обов'язковим. Наявність такої можливості є ще одним аргументом на користь того, що органи ТГС розглядаються як органи із публічною природою, як «продовження» системи органів місцевого самоврядування. На це, як правило, вказує і перелік повноважень, що передаються. Так, у місті Сочі діє затверджена Головою міста Сочі від 17 червня 1999 року Постанова «О перечне полномочий, передаваемых органам территориального общественного самоуправления г. Сочи» (із змінами та доповненнями від 27 липня 2001 року). У ній зазначено, що з метою підвищення ролі й відповідальності органів ТГС, покращення їхньої взаємодії із територіальними і структурними органами виконавчої влади місцевого самоврядування міста Сочі із безпосереднього вирішення окремих питань соціально-економічного розвитку підвідомчих територій і в інтересах жителів міста, керуючись Федеральним Законом «О местном самоуправлении в Российской Федерации», Голова міста постановив затвердити Перелік повноважень, що передаються органам ТГС органами місцевого самоврядування – адміністраціями районів, сільських і селищних округів у місті Сочі.

Додаток до Постанови – «Перелік повноважень, які передаються органам ТГС міста Сочі», є більш значним за обсягом, і містить майже 5 сторінок. У ньому перераховуються виключно повноваження, які обов'язково надаються органам ТГС, за такими сферами:

- планування, бюджет, фінансування, облік (брати участь у розробці і вносити на розгляд відповідних територіальних органів виконавчої влади міста пропозиції і проекти планів, а також програм соціально-економічного розвитку території мікрорайону; самостійно затверджувати структуру органу ТГС і надавати пропозиції щодо розміру витрат на його утримання тощо);
- управління муніципальною власністю, взаємовідносини із підприємствами, установами, організаціями на території мікрорайону (брати участь у роботі районної комісії із вирішення питань експлуатації нежитлових приміщень в інтересах мешканців мікрорайону при укладенні договорів оренди приміщень, що знаходяться у муніципальній власності тощо);

— використання землі та інших природних ресурсів (здійснювати громадський контроль за дотриманням екологічних і протипожежних норм і правил; надавати відповідним територіальним органам виконавчої влади місцевого самоврядування думку жителів відповідного мікрорайону у формі протоколу сходу громадян чи протоколу засідання вибірного органу ТГС з питань відведення землі для побудови чи розширення на цій території підприємств, житлових будинків, інших об'єктів соціально-культурного і виробничого призначення, розміщення підприємств торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, шкіл, поліклінік та інших соціально-культурних установ, а також режиму їхньої роботи тощо);

— будівництво, транспорт, зв'язок (виступати у якості замовника щодо будівництва і ремонту об'єктів соціальної і промислової інфраструктури, які утворюються за рахунок наявних коштів чи на основі дольової участі, інвестування у будівництво тощо);

— житлово-комунальне господарство (спільно із адміністраціями районів, сільських і селищних округів організовувати вибори і роботу вуличних (квартальних), будинкових комітетів, надавати їм методичну допомогу і контролювати їхню роботу, у тому числі з обліку громадян, які тимчасово проживають на території мікрорайону; за згодою власників житла брати участь в організації кондомініумів, у комісіях з обстеження технічного стану житлового фонду, інженерних мереж, інших об'єктів комунального господарства, у складенні дефектних відомостей тощо);

— торгівля (відповідно до Постанови Голови міста Сочі від 28 квітня 2001 року № 231 брати участь у вирішенні питання (у порядку узгодження) про дозвіл розміщення тимчасових об'єктів торгівлі, громадського харчування і сфери послуг на відповідній підвідомчій території міста; організовувати громадський контроль за дотриманням правил торгівлі і обслуговування на території мікрорайону у відповідності із Федеральним законом «О защите прав потребителей», санітарно-епідеміологічними нормами і правилами);

— правопорядок, забезпечення законності (організовувати роботу пункту охорони громадського порядку на території мікрорайону і зустрічі дільничних інспекторів із мешканцями мікрорайону і сприяти органам державної інспекції безпеки дорожнього руху у сфері безпеки дорожнього руху; спільно із органами виконавчої влади місцевого самоврядування організовувати вибори із числа активістів мікрорайону і роботу товариських судів домових, вуличних і квартальних комітетів; брати участь у залученні громадян до правоохоронної діяльності; брати участь у роботі адміністративної комісії при розгляді окремих адміністративних правопорушень, скоєних на території мікрорайону; складати акти-інформації на порушників санітарного режиму і встановленого порядку землекористування для подальшого передання вказаних документів у відповідні органи для притягнення до відповідальності при наявності на те підстав, вказаних господарюючих і інших суб'єктів цивільно-правових відносин тощо);

— соціально-побутове обслуговування (брати участь у роботі з надання

соціальної допомоги жителям мікрорайону, що проводиться органами соціального захисту населення; організовувати спільно з відділом зайнятості населення міста громадські оплачувані роботи з благоустрою, будівництва і ремонту доріг, будівель і споруд за рахунок наявних і залучених коштів, а також коштів бюджету тощо) [395].

Цей локальний акт демонструє і те, що у РФ на рівні Федерального Закону «О местном самоуправлении в Российской Федерации» хоча і закріплено, що повноваження можуть передаватися від органів місцевого самоврядування органам ТГС, однак цей досвід не є прийнятним в Україні. Адже мова йде не про делегування окремого повноваження або повноважень визначеному за допомогою спеціальної методики органу ТГС (як це передбачено в Україні), а про передачу визначеного органом місцевого самоврядування розгорнутого переліку повноважень одразу всім органам ТГС, без попереднього погодження цього питання із самими органами ТГС (якій цілком ймовірно, не буде зацікавлений, скажімо, у здійсненні громадського контролю за дотриманням екологічних і протипожежних норм і правил) та без попереднього з'ясування можливості виконання таких повноважень цими органами.

Досвід РФ у сфері визначення функцій і повноважень органів ТГС є вартим запозичення, коли йдеться про надання органам СОН можливості вести господарську діяльність. Але ніяких особливостей для них не передбачено, — діють ті ж самі правила, що і для інших неприбуткових організацій. Це уявляється дуже вдалим, — адже не існує необхідності розробляти якісь нові норми, які будуть стосуватися виключно органів СОН, проводити апробацію цих норм на практиці, — доцільніше скористатися вже діючими нормативно-правовими актами. Таким чином, із досвіду РФ варто запозичити надання органам СОН можливості вести господарську діяльність (тим більше, що органи СОН в Україні мали це право у 1990 — 1992 роках) і спосіб нормативно-правової регламентації цієї можливості. Інші дослідники також висували пропозиції про те, що органам СОН потрібно надати можливість вести господарську діяльність, але автором вперше запропоновано, у якій саме спосіб це доцільно регламентувати у чинному законодавстві, і на якому рівні (на державному, а не на локальному).

Також цікавим для запозичення міг би стати досвід наділення органів ТГС правом локальної нормотворчої ініціативи, відповідно до якої органи СОН можуть отримати право вносити на розгляд органів місцевого самоврядування проекти нормативно-правових актів, а на органи місцевого самоврядування покладається обов'язок такий проект розглянути. Однак це дублюватиме наявний в Україні інститут місцевих ініціатив, яким можуть скористатися органи СОН. На сучасному етапі, однак, це є складними, тому що Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» присвячує місцевим ініціативам тільки одну статтю, надаючи право врегулювати порядок їхнього здійснення місцевим радам; місцеві ж ради

не зацікавлені у прийнятті відповідних Положень про місцеву ініціативу, і обмежуються лише фрагментарною регламентацією цього інституту в Статутах територіальних громад. Станом на травень 2009 року виняток становлять лише Вінниця і Коростень, де відповідно із 2003 і 2007 років діють локальні акти про місцеві ініціативи [396; 397].

Досвід СК у сфері функцій і компетенції повноважень центрів МС є також прийнятним для запозичення в Україні лише вибірково. Центри МС відносяться до інститутів добровільного неприбуткового (третього) сектору, і у переважній більшості є благодійницькими структурами. Комісія з питань благодійництва в Англії та Уельсі, роблячи огляд чинного законодавства для центрів МС, стосовно їх функцій і повноважень взагалі не надає ніяких переліків і посилань на них. У законодавстві, крім вимог до функцій благодійницьких інститутів, інших вимог для центрів МС не існує. Комісія наголошує лише, що центри МС існують з метою задоволення потреб членів відповідних територіальних мікрогромад, і, оскільки ці потреби досить швидко змінюються, пропонує свою консультативну допомогу, коли йдеться про пошук, по-перше, самих потреб, і, по-друге, задоволення їх. Тобто центри розвитку МС мають можливість швидко реагувати на потреби територіальної мікрогромади, переходячи від одного виду благодійницької діяльності до іншого; часто для цього їм навіть не потрібно дотримуватися ніяких формальностей (вносити зміни до статутних документів, отримувати дозволи від муніципальних органів тощо). Така гнучкість у діяльності є привабливою, але навряд чи можливою на сучасному етапі в Україні. По-перше, підхід до нормативно-правової регламентації органів СОН є принципово іншим, і впровадження такої гнучкості потребуватиме радикального перегляду низки нормативно-правових актів. По-друге, органи СОН є елементом системи місцевого самоврядування, — що вимагає більшої формалізованості по відношенню до них. По-третє, і це уявляється головним, у СК функціонування центрів МС базується на багатовікових традиціях благодійництва і самоорганізації, які, на жаль, тільки поновлюються в Україні.

Комісія з питань благодійництва в Англії та Уельсі зазначає, що дослідження її фахівців виявили прямий зв'язок між здатністю центру МС залучати членів територіальної мікрогромади, членів персонального складу органів управління центрами МС і інших добровольців, і здатністю залучати матеріальні ресурси. Більшість успішних з фінансової точки зору та популярних серед територіальних мікрогромад центрів мають, в тому числі:

- приміщення, яке відповідає нормативним вимогам і може бути використано для різного роду діяльності;

- ефективні засоби комунікацій і консультацій із територіальною мікрогромадою: щоб пересвідчуватися, чи потреби та інтереси її членів центр МС зрозуміла вірно, і що члени територіальної мікрогромади знають про діяльність центру;

- матеріальні ресурси, які є різнорідними і надходять із різних джерел;
- стратегічний план дій, який повинен бути не надто складним і перевантаженим подробицями [287].

Таким чином, центри МС самостійно обирають, що саме їм робити, з огляду на можливості благодійницьких інститутів добровільного неприбуткового сектору. При розгляді дефініції «добровільний неприбутковий сектор» було наведено декілька визначень, в тому числі – функціональне. На думку його авторів, надати одне з прийнятних визначень добровільному неприбутковому секторові є можливим, перерахувавши основні функції інститутів цього сектору. У СК над цим питанням працювали М. Брентон, Дж. Кендал, Д. Льюїс, П. Фрамкін і інші вчені. Однак серед цих дослідників немає єдності, коли йдеться про функції його інститутів. Так М. Брентон пропонує виділяти:

- функцію надання послуг;
- функцію взаємної допомоги;
- функцію груп тиску;
- функцію надання ресурсів іншим інститутам добровільного неприбуткового сектору та координації їхніх дій [283].

Дж. Кендал також називає чотири функції цих інститутів:

- функцію надання послуг;
- інноваційну функцію;
- правозахисну функцію;
- функцію розвитку місцевого співтовариства [266, с. 61].

Д. Льюїс вважає, що інститутам добровільного неприбуткового сектору притаманні декілька або одна з таких трьох функцій:

- функція надання послуг;
- функція каталізації соціальних, економічних і політичних змін на рівні груп чи індивідуальних дій;
- функція спроби створити синергію серед різних агенцій та ініціатив через будівництва «партнерства» (функція розвитку співтовариств. – *автор*) [398, с. 3].

П. Фрамкін вважає, що інститути добровільного неприбуткового сектору виконують одну або декілька з таких чотирьох функцій:

- функцію надання послуг;
- функцію соціального підприємництва (тобто дають поштовх до створення соціальних підприємств, які поєднують комерційні та благодійницькі цілі);
- функцію мобілізації громадян на політичні, правозахисні дії, та будівництва соціального капіталу в межах співтовариств;
- функцію розвитку особистості [399, с. 25].

Узагальнивши наведені вище погляди, можна зробити висновок, що інститутам добровільного неприбуткового сектору у СК, в тому числі благодійним інститутам, а отже, – і центрам МС, притаманна одна або декілька наступних функцій:

— функція надання послуг (в тому числі популяризація різноманітних інновацій та соціального підприємництва; інститути добровільного неприбуткового сектору іноді характеризують як «бізнес з публічною місією» [400, с. xvii]);

— функція розвитку співтовариств (в тому числі популяризація взаємної допомоги та сприяння розвитку особистості);

— правозахисна функція (в тому числі через мобілізацію громадян на певні політичні дії, об'єднання їх у групи тиску (інститути добровільного неприбуткового сектору часто характеризують як «політичних підприємців» [401])). Каталізація соціальних, політичних та економічних змін знаходить свій вияв як в межах цієї функції, так і в межах функції розвитку співтовариств;

— функція надання ресурсів іншим інститутам добровільного неприбуткового сектору та координації їхніх дій.

Із цих чотирьох функцій органам СОН будуть притаманні лише деякі. Функція розвитку співтовариств (для органів СОН — територіальних мікрогромад) знаходить свою реалізацію в тому, що за допомогою органу СОН створюються нові та зміцнюються вже існуючі прямі соціальні зв'язки між членами територіальних мікрогромад. Таким чином з'являються можливості для більш комфортного існування особистості, а також, за рахунок напрацювання авторитету органу СОН, становиться можливим вплив на поведінку членів територіальної мікрогромади, що має елементи виховання, та, у разі необхідності, застосування заходів громадського впливу до деяких з них. Отже, ця функція співпадає з відокремленою для органів СОН функцією створення комфортного внутрішнього житлового середовища (психологічного клімату в оточенні особи) за місцем проживання.

Реалізації цієї функції може сприяти виконання органами СОН деяких власних повноважень, які вони мають відповідно до чинного законодавства, а саме — вносити у встановленому порядку відповідні пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів, а також організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні ряду заходів:

— у здійсненні охорони навколишнього природного середовища, проведенні робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, подвір'їв, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, облаштованих дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо; з цією метою можуть створюватися тимчасові або постійні бригади, використовуватися інші форми залучення населення;

— у здійсненні охорони пам'яток історії та культури, у ліквідації наслідків стихійного лиха, у будівництві й ремонті шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування із дотриманням встановленого законодавством порядку проведення таких робіт.

Крім того, в межах виконання цієї функції органи СОН можуть надавати допомогу навчальним закладам, закладам та організаціям культури,

фізичної культури і спорту у проведенні культурно—освітньої, спортивно—оздоровчої та виховної роботи серед населення, розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту; сприяти збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії та культури, впровадженню в побут нових обрядів; організовувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям—сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, вносити пропозиції з цих питань до органів місцевого самоврядування; надавати необхідну допомогу органам пожежного нагляду в здійсненні протипожежних заходів, організовувати вивчення населенням правил пожежної безпеки, брати участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки; сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийому громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах. Інформуючи громадян про свою діяльність, організовуючи обговорення проектів своїх рішень з найважливіших питань, органи самоорганізації населення також діють в рамках функції розвитку співтовариств.

В рамках реалізації правозахисної функції органи СОН:

- сприяють відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку;

- допомагають іншим органам державної влади та органам місцевого самоврядування, сприяють додержанню Конституції та законів України, реалізації актів Президента України та органів виконавчої влади, рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, рішень, прийнятих місцевими референдумами;

- допомагають додержанню прав членів територіальних мікроколективів, здійснюють контроль за якістю надаваних громадянам, які проживають у жилих будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово—комунальних послуг та за якістю проведених у зазначених житлових будинках ремонтних робіт.

Функція надання послуг (надання суспільних, соціальних благ), яка для благодійницьких інститутів у СК дослідниками ставиться на перше місце, для органів СОН перебуває скоріше на останньому місці. Багатий досвід центрів МС у цій сфері є дуже цікавим для України, особливо коли йдеться про виконання робіт такими центрами за контрактами. Практика укладання контрактів є дуже подібною до делегування повноважень органам СОН.

Функція надання ресурсів іншим інститутам добровільного неприбуткового сектору та координації їхніх дій органам СОН не притаманна, адже її виконання пов'язано із наявністю матеріальної незалежності та із можливістю вести господарську діяльність, якої органи СОН на сучасному етапі не мають.

Таким чином, досвід СК і РФ вказує на два способи закріплення функцій і повноважень аналогів органів СОН. У РФ, де майже всі органи ТГС мають

публічну природу, вони закріплюються чітко і перелік є вичерпним. У СК, де центри МС мають виключно громадську природу, для них, як і для інших інститутів добровільного неприбуткового сектору, передбачена майже повна свобода діяльності, якщо вони залишаються у межах благодійництва. В Україні на сучасному етапі природа органів СОН може бути як публічною, так і громадською, а регулювання являє собою симбіоз цих двох підходів — у законодавстві встановлено завдання органів СОН і надано перелік повноважень, яких вони можуть набувати за своїм бажанням, а також надано можливість отримувати делеговані повноваження, які виконуються додатково, разом із власними повноваженнями.

Чинний Закон «Про органи самоорганізації населення» містить такі норми щодо реалізації власних повноважень органів СОН:

- орган СОН набуває власних повноважень з дня його легалізації;
- орган СОН, як правило, не може бути позбавлений власних повноважень до припинення його діяльності в установленому законом порядку;
- відповідна місцева рада передає органу СОН кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для реалізації зазначених повноважень, здійснює контроль за їх виконанням.

Прикладом реалізації власного повноваження є участь органів СОН у добровільних програмах охорони громадського порядку населенням (на доктринальному рівні розглядається вперше). Одним із органів СОН, який бере участь у такій програмі, є комітет мікрорайону «Русанівка» міста Києва. За ініціативою комітету до охорони громадського порядку було залучено декілька членів територіальної мікрогромади, які мали право на використання газової зброї та таку зброю, а також інші особи, які користувалися загальною повагою і мали вплив на потенційних порушників громадського порядку (переважно вчителі старших класів). Ці особи отримали посвідчення з печаткою комітету мікрорайону і виконавчого органу місцевої ради Дніпровського району. Але поки що позитивного національного досвіду накопичено небагато.

У зв'язку з цим, а також враховуючи, що на сучасному етапі в Україні паралельно із муніципальною реформою відбувається реформа з поновлення діяльності добровільних програм охорони громадського порядку населенням, уявляється перспективним поєднання цих двох реформ для поживлення територіальних громад та мікрогромад та залучення їх до охорони громадського порядку. Адже в Україні добровільні програми охорони громадського порядку населення мають довгу історію. Перші приклади таких програм з'явилися на початку ХХ століття, ще за часів існування Російської Імперії. Пізніше Комуністична партія підтримала цю ідею у різноманітних формах, в тому числі у формі добровільних народних дружин (ДНД). Керівництво добровільними народними дружинами здійснювалося Радами депутатів трудящих та їх виконавчими і розпорядчими органами; ДНД створювалися переважно трудовими колективами, а не територіальними

мікрогородами. Традицію залучити українців до добровільних програм охорони громадського порядку населенням було підтримано Президентом України (Указ від 16 червня 1999 року «Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони громадського порядку» [402]).

Починаючи з 1990-х років в Україні участь у добровільних програмах охорони громадського порядку населенням різко впала. Одна з причин цього – сучасне законодавче врегулювання, яке і досі містить елементи підходу радянських часів до регулювання таких програм. Останнім документом, присвяченим ДНД, в УРСР було Положення про добровільні народні дружини з охорони громадського порядку в Українській РСР, затверджене постановою ЦК Компартії України і Ради Міністрів УРСР від 28 травня 1974 року № 292 [403]; воно є чинним і на сучасному етапі. На модернізацію багатьох радянських положень у відповідній сфері було спрямовано Закон України від 22 червня 2000 року «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [404]. Однак, у цьому законі існує тільки згадка про ДНД як про громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону, метою яких є сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, у захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин.

Реформування добровільних програм охорони громадського порядку населенням в Україні уявляється доцільним почати з перегляду принципу, за яким вони впроваджуються, змістивши акцент з виробничого на територіальний підхід. Це надасть можливість залучити до таких програм органи СОН та об'єднати цю реформу з муніципальною реформою у частині, яка стосується органів СОН. Стаття 14 Закону «Про органи самоорганізації населення» відносить до повноважень цих органів можливість «сприяти відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку».

У РФ, як і в Україні, спостерігається занепад цих програм. Однією з країн, де успішно діють добровільні програми охорони громадського порядку, є СК, де найбільшою державною та муніципальною підтримкою користується добровільна програма охорони громадського порядку населенням під назвою «Сусідські спостерігачі» (Neighbourhood Watch). Метою програми є «допомогти населенню захистити себе та свою власність і зменшити ризик злочинів завдяки покращанню безпеки осель, підвищенню уважності, акуратним повідомленням про підозрілі випадки поліції та завдяки стимуляції почуття сусідства» [405]. Програма була запозичена у США; у 1982 році місто Моллінгтон (графство Чешир, Англія) стало першим, де з'явилися «Сусідські спостерігачі».

За впровадження програми у СК відповідає Міністерство внутрішніх справ (МВС). На його веб-сайті у розділі «Зменшення рівня злочинності» є сторінка «Сусідські спостерігачі», на якій наведено інформацію про програму та її мету — запобігти злочинам і можливостям для їхнього скоєння, допомогти та надати більшої впевненості тим, хто мешкає на відповідній території, заохотити добросусідство та стійкі прямі зв'язки у територіальних мікрогромадах. Водночас зазначається, що програма «Сусідські спостерігачі» є найпопулярнішою серед усіх інших добровільних програм, які передбачають участь населення в охороні громадського порядку. На її основі та з використанням її принципів існують програми шкільних спостерігачів, фермерських спостерігачів, бізнес-спостерігачів, а також спостерігачів на фермах, у лікарнях, у пабах, у крамницях, спостерігачів за конями, за велосипедами тощо. МВС підтримує програму «Сусідські спостерігачі» таким чином: проводить політику, спрямовану на інформування населення про програму; здійснює підтримку та розвиток мережі «Сусідських спостерігачів» в Англії і Уельсі (програма деволюції центральної влади у Сполученому Королівстві передбачає, що юрисдикція Міністерства розповсюджується тільки на ці частини держави. Але програма впроваджується іншими органами і в Шотландії, і в Північній Ірландії); підтримує міні-веб-сайт «Сусідські спостерігачі» на веб-сайті Центру зменшення злочинності; безкоштовно надає навчальні матеріали та публікації зацікавленим особам; надає безоплатну страховку кожній групі сусідських спостерігачів; очолює Національну стратегічну групу з питань спостерігання; співпрацює з місцевими державними органами для підтримки ефективного зв'язку між сусідськими спостерігачами та партнерами програми зменшення злочинності й зауважень [406].

Популярність програми обумовлюється в першу чергу тим, що для її впровадження не потрібно виконання чітких вимог. Схема (так у СК іменують програму «Сусідські спостерігачі» в кожному окремому районі, кварталі тощо) може бути великою і включати значну кількість будинків, чи зовсім малою, і включати лише декілька помешкань. Все залежить від того, яка мета у членів програми. Для того, щоб схема працювала, потрібна особа, яка її очолить, — доброволець-координатор. Його завданням є об'єднати сусідів навколо спільної мети. Крім того, не обов'язковим, але доцільним є створення невеликого комітету, який на своїх регулярних зустрічах плануватиме діяльність у рамках схеми. Члени «Сусідських спостерігачів» повинні мати контакт з координатором і комітетом для того, щоб повідомляти про свої сумніви, проблеми, а також пропонувати способи їхнього вирішення.

Кожна схема (група) потребує обов'язкової реєстрації у місцевій поліцейській дільниці. Для того, щоб впровадити схему, потрібно реалізувати певні дії. У першу чергу, виявити осіб, які бажають бути спостерігачами; чим більшою є кількість таких осіб, тим краще працюватиме схема. Потім спостерігачам необхідно обрати координатора та його заступника. Якщо схема функціонуватиме на значній території, є доцільним обрання

координатора для кожної вулиці тощо. На координатора покладається написання та розповсюдження друкованих новин групи і літератури про схему, розміщення спеціальних знаків та плакатів, які сповіщають про те, що на відповідній території діють «Сусідські спостерігачі», проведення зборів спостерігачів, знайомство із новими мешканцями та залучення їх до схеми, поширення інформації про схему, заохочення мешканців виконувати рекомендації поліції щодо запобігання злочинам у сфері як безпеки власного помешкання, так і помешкань сусідів, особливо звертаючи увагу на помешкання осіб так званої групи ризику – осіб похилого віку, тих, хто часто затримується на роботі тощо, сумлінно інформувати поліцію про підозрілі випадки [407].

Крім того, поліція повідомляє координатору інформацію про всі правопорушення на відповідній території, а він розповсюджує її серед інших спостерігачів. Таким чином, члени територіальної мікрогромади завжди знають про стан правопорядку, а координатор і комітет можуть сформувати ефективний план запобігання подальшим неприємним випадкам. За бажанням спостерігачів можуть збиратися вступні та інші внески; у такому разі обирається скарбник.

У разі ж надзвичайних подій працівники поліції допомагають у складанні плану та проводять зустрічі з усіма, хто бере участь у програмі, надаючи корисні поради та пояснення. Зворотний зв'язок групи з поліцією здійснює координатор. Кожен з членів групи повідомляє координатору про підозрілі дії, акти вандалізму, графіті, антисоціальну поведінку тощо. Він, у свою чергу, інформує про це поліцію.

Отже, схема працює ефективно у разі наявності постійного контакту із місцевою поліцією. У СК в кожній поліцейській дільниці є як мінімум одна посадова особа, яка відповідає за зв'язки із групами сусідських спостерігачів. У місті Ньюпорт, Уельс, поліція у 2008 році запровадила нову модель, спрямовану на покращення взаємодії між окремими схемами та поліцією. Як і раніше, координатори повідомляють про підозрілі випадки офіцеру поліції, відповідальному за зв'язки із цією групою спостерігачів. Але стратегічну допомогу у плануванні та в організації роботи груп здійснює інший, спеціально підготовлений офіцер. На думку учасників програми, такий розподіл праці надасть можливості поліцейським приділяти більше уваги виконанню покладених на них функцій (наприклад, у Ньюпорті координатори інколи скаржилися на те, що вони повідомляють поліції про підозрілі випадки, але не отримують зворотного зв'язку, а тому не розуміють, наскільки серйозним був цей підозрілий випадок, чи вважати корисним повідомлення тощо; поліцейські ж посилялися на відсутність часу [408]).

Органи СОН вже об'єднують мешканців одноквартирних та багатоквартирних будинків для розв'язання спільних проблем, і проблема охорони громадського порядку може стати однією з них. Впровадженню цих програм в Україні переважно через органи СОН сприятиме і те, що

охорона громадського порядку є тим ефективнішою, чим більше до неї залучено мешканців одного будинку, двору, кварталу тощо. У СК окремі схеми об'єднуються для координації своїх зусиль в межах мікрорайону, району, населеного пункту. Органи СОН або працюють на такому рівні (мікрорайону, району в місті), або часто вже мають такі об'єднання.

Прикладом може слугувати Хамберсайдська Асоціація груп сусідських спостерігачів (The Humberside Association of Neighbourhood Watch Groups), метою якої є об'єднання зусиль мешканців та різних локальних об'єднань для того, щоб підтримати розвиток програми «Сусідські спостерігачі» в поліцейському окрузі Хамберсайд [409]. До речі, згадана Асоціація, спираючись на успіх програми «Сусідські спостерігачі», розповсюдила її й на інші інтереси громади. Зокрема, спостерігачі здійснюють нагляд за житлом, коли господарі у від'їзді, допомагають літнім і хворим, збирають кошти для місцевих благодійних установ, започатковують клуби для молоді. Це ще раз підкреслює спільні риси органів СОН і розглядуваної програми.

Спільна праця для досягнення суспільно корисної мети зміцнює прямі соціальні зв'язки між членами територіальних мікрогромад. З метою залучення ширшого кола мешканців до добровільних програм охорони громадського порядку, у Сполученому Королівстві частина реклами «Сусідських спостерігачів» спрямована на те, щоб довести членам територіальних мікрогромад: участь у програмі не вимагатиме великих матеріальних витрат або значних витрат часу. Засідання «Сусідських спостерігачів» відвідують головні герої популярних серіалів («Відчайдушні домогосподарки») і зірки. Так, у Лондоні місцева влада стверджує: бути спостерігачем – це модно! У 2007 році одна з місцевих газет опублікувала статтю про те, що найвідоміша британська модель Кейт Мосс відвідує засідання своєї групи і є її членом [410].

«Сусідські спостерігачі» на перший погляд є простою, відносно нересурсомісткою схемою. Саме ця простота і може викликати сумніви щодо доцільності запозичення програми в Україні. Але досвід МВС СК свідчить про високий рівень її ефективності. Все більше коштів вкладається в рекламу, яка є досить різноманітною – від встановлення спеціальних знаків на території, де діють спостерігачі, до організації в країні «Тижня «Сусідських спостерігачів», протягом якого члени груп роздавали рекламні матеріали, інформаційні видання своїх груп, відповідали на запитання зацікавлених осіб, проводили різноманітні видовищні заходи та конкурси [411].

Розгляд програми «Сусідські спостерігачі» дозволяє стверджувати про її можливу високу ефективність у разі впровадження її на рівні територіальних мікрогромад та залучення до реалізації її схем органів СОН. Ця пропозиція, однак, потребує окремого дослідження, – наприклад, вивчення того, як установи публічного та приватного прибуткового секторів у СК заохочують населення брати участь у добровільних програмах охорони громадського порядку. Вище вже йшлося про роль МВС. Як приклад співпраці секторів можна навести той факт, що програму опосередковано підтримують і недержавні установи. Так, більшість британських страхових

компаній надає знижку при страхуванні нерухомості тим особам, які проживають на території, де діє схема «Сусідських спостерігачів» [411]. Це одною проблемою є законність таких програм в Україні, — наприклад, в ході спостереження за житлом сусідів цілком ймовірним є порушення конституційного права на недоторканість житла чи на невтручання в особисте і сімейне життя.

Національний історичний досвід свідчить, що протягом перших десятиріч свого існування будинкові, квартальні, тощо комітети у містах використовувалися органами державної влади як потужний допоміжний засіб з виходу із кризових ситуацій, коли державних ресурсів не вистачало, — а отже, з боку держави увага приділялася виконанню цими комітетами тільки однієї із функцій сучасних органів СОН, — функції надання суспільних, соціальних благ на місцевому рівні. Тільки у 1960-х роках радянські дослідники привернули увагу до надзвичайно могутнього потенціалу будинкових, квартальних тощо комітетів, коли йдеться про створення комфортного внутрішнього житлового середовища (психологічного клімату в оточенні особи) за місцем проживання. У 1962 році для розповсюдження кращого досвіду, накладом 2300 екземплярів виходить друком брошура О. А. Морева «У дружній родині» (28 сторінок), яка містила розповідь про роботу одного з громадських домових комітетів міста Донецька. Цей комітет було утворено за ініціативою самих мешканців відповідної частини міста, і його члени розповідали про те, з якими труднощами вони зустрічалися в роботі, про структуру комітету (голова, його заступник, секретар та чотири секції — з роботи серед дітей, з культурно-масової роботи, по керівництву роботами із збереження і ремонту житлового фонду, з озеленення), про досягнення. Одна з заключних фраз книги пояснювала досить незвичну її назву: «колективними зусиллями мешканців було зроблено навіть більше, ніж передбачалося зробити. І це стосується не стільки того, що ми збудували, озеленили, навели порядок, чистоту, а головне — люди стали по-іншому ставитися один до одного — тепліше, сердечніше, прямо як у хорошій дружній родині» [412].

На сучасному етапі в Україні становлення громадянського суспільства передбачає необхідність гармонійного розвитку всіх його складових — як окремо, так і через взаємодію та взаємодопомогу цих частин одна одній. В першу чергу розвиток йде на рівні, який є найбільш наближеним до кожної людини як члена громадянського суспільства, — на місцевому рівні. І тут істотного значення набуває такий максимально близький до особи елемент системи місцевого самоврядування, як органи СОН. Потенціал впливу цих органів є достатнім для того, щоб активізувати окремих членів громадянського суспільства через вплив безпосередньо на їхню особистість або через вплив на особистість через територіальні мікрогромади, членами яких вони є.

«Важливо зрозуміти, що територіальне громадське самоврядування (в Україні — діяльність органів СОН. — *автор*) не просто елемент громадянського суспільства, але й головний фактор формування цього суспільства», — зазначає А. Епштейн [413, с. 89]. Адже «саме у малій спільноті ... він (мешканець. —

автор) скоріше відчує необхідність брати до уваги не тільки власне «я», не тільки свої бажання, але й враховувати інтереси сусідів, знаходити розумний, прийнятний компроміс. Базу для такого підходу до рішень, які приймаються для себе, формують вже родина та друзі із найближчих сусідів. Далі треба створювати умови для поступового розширення меж спільноти, у якій особа керується здоровою суспільною свідомістю, поступово доводячи її до свідомості громадянської» [365, с. 65].

Водночас, цей процес сприятиме розвитку системи місцевого самоврядування в Україні, елементом якої є органи СОН. На думку дослідників, «місцеве самоврядування здійснюватиметься ефективно, якщо є тісна взаємодія всередині місцевої популяції. Такі горизонтальні взаємодії протистоять вертикалі тиску державного управління. Горизонтальні взаємодії формуються і сусідськими зв'язками, і мережею товариських відносин з колегами по роботі [258, с. 95].

В житті кожної особи надзвичайно важливим є її оточення – за місцем роботи, за місцем навчання, за місцем відпочинку. Найбільш важливим елементом оточення є мікросередовище – «безпосереднє соціальне оточення особистості; така безпосередня форма спільності, в рамках якої люди з'єднані спільними цілями та інтересами, близько знають та постійно спілкуються один з одним». Основною специфічною ознакою, яка відмежовує мікросередовище від більш широких соціальних утворень, вчені називають безпосередність контакту. Вони підкреслюють, що мікросередовище передбачає усталену форму спілкування людей; випадкові, короткотермінові зустрічі, малоорганізовані групи людей не можуть бути включені до його структури [414, с. 124–137].

Термін «мікросередовище» є подібним до терміну «територіальна мікрогромада», але не усі територіальні мікрогромади охоплюються ним. Мікросередовище формують малі групи. Під малою групою, як правило, мають на увазі групу осіб, які пов'язані одна з одною протягом певного періоду часу, групу, яка достатньо мала, так що кожна особа має можливість підтримувати зв'язок з усіма іншими не через когось, а безпосередньо (обличчям до обличчя). Малу групу характеризують п'ять ознак:

- 1) члени малої групи знаходяться в безпосередньої взаємодії один з одним (контакт обличчям до обличчя);
- 2) їм притаманні групові мотиви та цілі;
- 3) члени групи дотримуються відповідних «групових норм поведінки»;
- 4) між членами групи встановлюється «система ролей», яка відрізняє дану групу від всіх інших;
- 5) між членами групи складаються відносини взаємної симпатії або антипатії [415, с. 53].

Проблемам малих груп присвячені численні соціологічні дослідження – наприклад, Г. С. Антіпіної, В. О. Денщика, І. Ф. Кононова, Н. Б. Кононової, Ю. В. Сичова; переважна більшість цих досліджень з'явилася після початку демократичних перетворень в СРСР як наслідок виникнення «пост–

радянського погляду на людину не як на частку великого механізму, а як на особистість з її внутрішнім світом та різноманітними потребами» [416, с. 1]. Але тільки деякі з вчених звертають увагу виключно на мали групи, які формуються за місцем проживання особи; серед таких досліджень слід окремо відмітити дослідження С. М. Ямпольської «Соціальні проблеми працюючого населення у вільний час». Що ж до ролі органів СОН у розвитку особистості через взаємодію з іншими членами малої групи за місцем проживання та до їхньої ролі у створенні більш комфортних умов для існування та розвитку малих груп за місцем проживання, на сучасному етапі такі дослідження відсутні. В роботах Г. С. Антіпіної і Ю. В. Сичова висвітлено статус малої групи з погляду соціології; в роботі В. О. Денщика, І. Ф. Кононова, Н. Б. Кононової йдеться про здолення кризових явищ в Україні на сучасному етапі в шахтарських містах та селищах Донбасу, і акцент зроблено на економічному аспекті проблеми; в роботі К. В. Воловодова, Ю. К. Бегма, О. А. Василенка та А. Ю. Касперович йдеться виключно про зарубіжний досвід участі територіальних громад у здоленні бідності та у соціальному розвитку, а територіальним мікрогромадам увага майже не приділяється.

Відмінності між територіальними мікрогромадами і малими групами полягають у наступному:

- малі групи за місцем проживання не є тотожними, але можуть співпадати із територіальними мікрогромадами будинків, а також із мікрогромадами вулиць, якщо йдеться про вулиці із одноквартирними (приватними) будинками. Адже за думкою дослідників, мінімальний розмір малої групи — дві особи (наприклад, родина), максимальний розмір, як правило, двадцять осіб (але може бути і більше, наприклад, шкільний клас) [415, с.53]. Отже, будинкові, та іноді — вуличні комітети представляють інтереси членів територіальних мікрогромад, які водночас можуть виступати і як члени малої групи за місцем проживання;

- що ж до інших видів органів СОН, то вони, представляючи інтереси членів відповідної територіальної мікрогромади, представляють інтереси членів вже не однієї, а сукупності кількох малих груп за місцем проживання.

Саме зазначене вище застереження «як правило» не дозволяє використовувати замість терміну «територіальна мікрогрупа» термін «мала група за місцем проживання». Порівняння наведених вище ознак малої групи та територіального колективу дозволяє зробити висновок, що термін «територіальна мікрогрупа» є більш широким. Адже крім виникнення зв'язків між членами малої групи, необхідними є й інші фактори — встановлення певної «системи ролей» тощо. Крім того, термін «мала група за місцем проживання» надає інформацію тільки про те, що особи, які входять до цієї групи, проживають на певній компактній території. При цьому вони можуть об'єднатися за будь-яким своїм інтересом або інтересами; зовсім не обов'язково, що це буде об'єднання для реалізації інтересів, що виникають з приводу проживання на відповідній території.

Тобто, термін «мала група за місцем проживання» є більш вузьким, ніж термін «територіальна мікрогрупа», коли йдеться про територію, на якій проживають її члени. Водночас, термін «мала група за місцем проживання» є більш широким, ніж термін «територіальна мікрогрупа», коли йдеться про те, що відносно стійкі прямі соціальні зв'язки виникають з приводу проживання на відповідній території.

Одним із шляхів вирішення термінологічної проблеми могло б бути внесення пропозицій з метою уточнення поняття та ознак дефініцій «мала група» і «мала група за місцем проживання». Але це уявляється недоцільним. По-перше, ці дефініції є досить усталеними. По-друге, термін «мала група» використовується переважно соціологами; що ж до терміну «територіальна мікрогрупа», то, завдяки подібності до терміну «територіальна громада», він уявляється більш придатним для доктринальних досліджень у сфері державного управління. Ці міркування обумовлюють необхідність пропонувати використовувати для визначення кола осіб, інтереси яких представляють органи СОН, саме терміну «територіальна мікрогрупа».

Малі групи за місцем проживання, на відміну від інших малих груп, характеризуються:

- належністю до соціальних малих груп (дослідники розрізняють соціальні та психологічні групи; перебування в соціальній групі не залежить від волі та бажання людей, а вступ до психологічних груп має суто вибірковий, індивідуальний характер [414, с. 154–155]);

- помірним рівнем стабільності групи (більш стабільною малою групою є родина, менш стабільною – трудовий колектив);

- однорідністю доходів членів цієї малої групи: «групи, що самоорганізуються за місцем проживання, частіше за все засновані на класовій приналежності – жителі одного мікрорайону (кварталу) мають подібний рівень доходу, характеристики домогосподарств та статус зайнятості» [417, с. 18];

- однорідністю ролей членів малої групи за місцем проживання. Як правило, всі члени такої групи виконують ролі «сусідів»;

- наявністю спільних інтересів, пов'язаних переважно із покращенням умов проживання, тобто такої складової середовища існування, як житлове середовище.

Дослідники відзначають: оскільки у радянський період головний акцент робився на розвиток промисловості, практично всі українські міста мають дещо деформовану компонентно-функціональну структуру, що виявляється у нерозвиненості сфери обслуговування [418, с. 578]. Життя людини поза виробництвом було представлено як обслуговування процесу виробництва. Звідси логічно робився висновок про те, що всі прояви життєдіяльності розглядалися як засоби забезпечення трудових потенцій, поновлення сил трудящих для подальшого виконання трудової повинності [419]. «Центр міста у більшості «соцміст» був у буквальному сенсі слова окупований містоутворюючими підприємствами, а міські окраїни повсюди

перетворювалися у «селітебні зони» — спальні райони для короткотермінового відпочинку після та до роботи ... Відверто кажучи, таке ставлення до міст було прихованою формою експлуатації населення» [420], — стверджують деякі вчені.

Отже, проблема покращення житлового середовища є нагальною. У цьому дослідженні розглядаються дві складові житлового середовища: зовнішнє (інфраструктура, необхідна для повноцінного існування та самореалізації особи) і внутрішнє (психологічний клімат в оточенні особи за місцем проживання).

Архітектори стверджують, що «повноцінне житлове середовище (зовнішнє житлове середовище — *автор*) передбачає дошкільні та дитячі установи і вечірні дитячі садки, загальноосвітні школи і школи мистецтв (причому тут само, поряд, в своєму комплексі), спортивні й ігрові площадки і куточки тихого відпочинку, добре обладнані майстерні і приміщення для зустрічей друг з другом ... Але щоб знати, який саме набір потрібен людям, які тут мешкають, необхідним є детальний соціальний портрет жителів з урахуванням всіх вікових груп, освітнього цензу, світу захоплень та інтересів» [421, с. 6–7]. Саме тут велику роль можуть відіграти органи СОН. Вони мають можливість сприяти покращенню зовнішнього житлового середовища при реалізації таких своїх повноважень, як:

- вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

- організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнанні дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо; з цією метою можуть створюватися тимчасові або постійні бригади, використовуватися інші форми залучення населення;

- організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха, будівництві і ремонті шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування із дотриманням встановленого законодавством порядку проведення таких робіт [322].

Таким чином, за допомогою органів СОН члени територіальних мікрогромад можуть вирішувати, яке саме зовнішнє житлове середовище максимально ефективно задовольнить їхні потреби. Значущість оптимального зовнішнього середовища є настільки істотною, що ця проблема була вклучена однією з політичних партій до її передвиборчо-агітаційних документів. Лідери цієї партії наголошували: «щоб виконати завдання щодо створення в Україні розвинутого громадянського суспільства, важливого значення слід надавати створенню комунікаційних майданчиків та просторів. Це громадські будівлі, культурні центри, будинки молоді, клуби, кафе, кінотеатри та театри,

дискотеки і спортивні споруди. Це і відкриті майданчики — сквери, парки, площі, стадіони, пішохідні зони тощо ... Людина вже готова вийти із замкненого кола «робота — дім». Наше завдання — дати відповідь на питання «Куди вийти?» [422, с. 177–178].

Повноцінне зовнішнє житлове середовище є важливим компонентом для створення комфортних умов існування людини, але не єдиним; не менш істотним компонентом є внутрішнє житлове середовище, тобто психологічний клімат, який склався між особами за місцем проживання. За даними соціологічних досліджень, у містах «у звичайному багатоквартирному будинку кількість знайомих сусідів в середньому не перевищує п'яти осіб. Атмосфера анонімності та розрізненості стала характерною рисою нових житлових районів» [423, с. 3].

Найбільшу роль у виникненні та зміцненні стійких соціальних зв'язків між членами територіальних мікрогромад відіграє спілкування, в першу чергу — спілкування у вільний час (під вільним часом традиційно розуміють такий час, який не використовується безпосередньо ні для праці, ні для інших нагальних потреб, а залишається для вільної діяльності [424, с. 98]). Ця проблема є особливо актуальною для міст. На думку дослідників, «у змісті вільного часу мешканців міста та мешканців села ще мають місце істотні розбіжності. Через специфіку сільськогосподарської праці у селян є значно менше вільного часу для навчання та самоосвіти, занять фізичною культурою та спортом, ще недостатньо розвинутою є мережа закладів культури» [425, с. 137]. У містах, завдяки більш налагодженому побуту, у населення є більше вільного часу, ніж у сільського населення. Але «у середніх та великих містах місце проживання та місце роботи людини дуже часто розрізнені, сусідські зв'язки ослаблені або взагалі відсутні» [426, с. 116–117].

Зусилля органів СОН у напрямку формування прийнятного внутрішнього житлового середовища є тим більш нагальними, що «одноманітність масової забудови міст обертається серйозними психологічними проблемами ... Населення нових частин міст більш вразиве щодо депресії, тут більш розповсюдженими є відповідні захворювання, — зазначає Т. Алексеєва—Бескіна. — Медики зіштовхнулися з цим саме в нових районах. Екологи навіть запропонували назву такого стану—захворювання: «туга нових міст»... Це специфічний синдром, причому в районах, де умови проживання зовні навіть є кращими, ніж у старому місті, та ще й у комунальній квартирі. Житлове середовище, що психологічно пригнічує осіб, доповнене відривом людини від старих зв'язків, знайомих, обстановки старого міста, його соціально—психологічного середовища, підриває можливість чинити опір стресам (починається все підвищенням стомленості, потім — депресія)» [427, с. 107].

Дослідники зазначають, що територіальна громада «виконує функцію опосередкування взаємозв'язку індивіда з великим суспільством» [360, с. 152], так само як і територіальна мікрогромада, і мала група за місцем проживання. Т. Алексеєва—Бескіна продовжує: «людина у великому місті

немовби захищається від нього: вона прагне жити у своєму, «малому» місті. Якщо окреслити просторову сферу життєдіяльності середньостатистичного жителя міста, то виявиться, що багатьох районів мегаполіса він не знає, або буває у них епізодично. Навіть традиційні для міста контакти, візити, все більш замінюються телефонно—комп'ютерними діалогами. У своєму «малому» місті людина ховається від великого міста, у яке йому все складніше інтегруватися... Місто можна представити як цупку тканину таких «малих» міст індивідів, їхніх груп» [374, с. 84].

Ці тенденції у комбінації з досить низьким рівнем життя більшості населення в Україні є однією з найбільш нагальних проблем на сучасному етапі. Враховуючи, що «народні маси шукають рішення проблем, спираючись на ресурси малих груп» [381, с. 46] та те, що «період кризи водночас оживляє традиції» [428, с. 99], допомога будинкових, вуличних тощо комітетів уявляється доцільною та доречною. Для розробки конкретних планів дій і пропозицій є доцільним звернутися до зарубіжного досвіду «розбудови громад» (community development), який передбачає і роботу з територіальними мікрогромадами. Ідея розбудови громад виникла у США, у цій країні на сучасному етапі вона є найбільш розвиненою, у проблемних громадах та мікрогромадах навіть працюють спеціалісти із розбудови громад, заробітну платню яким сплачують органи місцевого самоврядування. Досвід США запозичили й інші країни, часто спрощуючи його та роблячи програми менш ресурсомісткими, — наприклад, СК.

Для тих, хто хотів би безкоштовно присвячувати свій час суспільно—корисній роботі, але не знає, де і коли необхідні його таланти та здібності, існують не тільки центри МС, але й спеціальні агенції добровольчої діяльності, звернувшись до яких, можна отримати необхідну інформацію. Наприклад, в Лондоні вони створюються та активно діють в кожному районі городу (бороу). Так, в бороу Саутворк протягом 2006 року у цієї агенції зареєструвалося 6500 осіб. 52% населення цього бороу займається добровільною діяльністю щонайменше раз на рік, а в середньому кожен з резидентів бороу, який займається благодійницькою роботою, присвячує цьому 4 години на тиждень; сукупна праця усіх добровольців бороу Саутворк у 2006 році була оцінена у 26 мільйонів фунтів стерлінгів [429] (приблизно 260 мільйонів гривень).

Для залучення більш широкого кола осіб до роботи у сусідських центрах, мер бороу Саутворк у 2006 році запровадив спеціальні нагороди для добровольців — «Добровольчі зірки Саутворку» [430]. Метою цих нагород є підвищення престижу добровольчої праці та заохочення резидентів бороу до участі у добровольчому русі. Зірку отримав кожен з 70 добровольців, які присвятили більше 100 годин роботі протягом року, та ще 7 добровольців були відмічені за видатні заслуги у номінаціях: «Добровольчий менеджер року», «За добровольчу роботу у галузі спорту», «За добровольчу роботу у галузі охорони навколишнього середовища», «За добровольчу роботу у місцевому співтоваристві», «За добровольчу роботу молоді», «Керівнику добровольчої групи» [429].

Не менш шановною є і традиція добросусідства. Здавалося б, її важко зберегти у сучасному суспільстві, особливо у Лондоні, де ціни на житло такі, що більшість може собі дозволити лише орендувати кімнату або квартиру. Але програму «Сусідські спостерігачі» найбільш активно підтримує та рекламує саме міська рада Великого Лондону. Програма передбачає створення груп сусідських спостерігачів для спостереження за будинками сусідів. Групи сусідських спостерігачів для зміцнення та створення нових міжособистих зв'язків між членами територіальної мікрограмади:

- запрошують на свої зустрічі нових мешканців для того, щоб познайомити їх із іншими сусідами;

- запрошують на такі зустрічі поліцію, — щоб дізнатися більше про можливості попередження нічних крадіжок та про те, про які підозрілі факти та підозрілу поведінку слід негайно інформувати поліцію;

- будують мережі довіри між сусідами. Це спрощує відносини та робить можливим взаємну послугу нагляд за будинком, поки родина на канікулах, та прохання протягом цього часу забирати пошту [410].

Крім створення нових та оптимізації існуючих зв'язків всередині територіальних мікрограмад, відповідні зусилля органів СОН матимуть суспільно корисний вплив на підлітків та молодь. Ця пропозиція виносить автором вперше з огляду на те, що навіть без запровадження спеціальних програм для молоді, виконуючи обрані повноваження, органи СОН демонструють свою необхідність, ефективність свого функціонування як елементів системи місцевого самоврядування, а отже — сприяють підвищенню довіри до цієї системи та органів СОН з боку молоді. У разі спрямування певних зусиль на налагодження контактів та співробітництва з цією віковою категорією населення, органи СОН, крім формування у підлітків та молоді суспільно активної позиції у громадянському суспільстві, мають можливість сприяти:

- вивченню інтересів та потреб молоді органами СОН, а отже — більш ефективному задоволенню цих потреб;

- підвищенню інтересу з боку молоді до діяльності системи місцевого самоврядування;

- формуванню у молоді бажання активного співробітництва з органами СОН;

- наданню молоді можливості отримати досвід взаємодії з системою місцевого самоврядування;

- формуванню у молоді відчуття своєї значущості та причетності до прийняття рішень, до їхньої реалізації та в цілому — до здійснення місцевого самоврядування.

Отже, залучення до персонального складу або до числа активістів органів СОН молоді сприятиме формуванню у неї активної громадянської позиції та досвіду роботи у системі місцевого самоврядування, а також відповідатиме загальноєвропейським стандартам.

РОЗДІЛ 4. НОРМАТИВНА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ СТВОРЕННЯ І ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

4. 1. Нормативно-правові акти на державному рівні й міжнародно-правові акти, які регулюють створення і діяльність органів самоорганізації населення

Належність України до континентальної (романо-германської) правової родини обумовлює види джерел права, які використовуються для регулювання створення і діяльності органів СОН, і наявність ієрархічної системи цих джерел, яку очолює Конституція.

Після прийняття Конституції України у 1996 році почався сучасний етап конституційної реформи, який передбачає як внесення до Основного Закону змін та доповнень, так і офіційне тлумачення тих його положень, які потребують цього. На відміну від попередніх етапів, цей етап не має заздалегідь визначеної тривалості, — адже його значення полягає у послідовному впровадженні у державі режиму конституціоналізму, а тому важливим науковим завданням є послідовне доктринальне забезпечення побудови правової держави і громадянського суспільства з метою формування самобутньої, заснованої на національних історичних і сучасних зарубіжних традиціях моделі конституціоналізму.

Юридичне розуміння конституціоналізму виявляється перш за все у тому, що це — особливий режим функціонування державної влади. Зміст конституціоналізму складають «конституція разом із її доктринальними основами, системою політико-правових цінностей, що відображують концепцію, філософію, сутність конституції, а також практикою її здійснення, конституційна правосвідомість, конституційні правовідносини і конституційна законність, на встановлення якої зрештою спрямовано функціонування цієї складної системи» [431]. Сутність конституціоналізму в юридичному аспекті становлять його принципи. До принципів конституціоналізму належать принцип суверенітету, принцип народовладдя, принцип пріоритету прав і свобод людини, принцип верховенства права, принцип поділу публічної влади на державну і самовряду (місцеве самоврядування), принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову при наявності системи стримувань і противаг тощо. Якщо ці принципи закріплені у джерелах права і реалізуються у повсякденному житті, можна стверджувати, що в цій державі наявний конституціоналізм.

Режим конституціоналізму не є статичним, він постійно перебуває у процесі трансформації. А. Р. Крусян з цього приводу зазначає, що конституціоналізм базується на конституційних положеннях (статика), а

конституційні правовідносини перетворюють його з теоретично-статичної догми на динамічну систему, на процес побудови конституційної держави та громадянського суспільства [432, с. 15]. Стосовно принципів конституціоналізму це означає, що зникають старі принципи, з'являються нові, зміст яких повсякчас уточнюється, доповнюється, трансформується таким чином, щоб відповідати реаліям сучасного суспільства та ідеалу правової держави. А. М. Колодій, досліджуючи розвиток принципів права в Україні, зазначив: «генеза принципів права відбувається за схемою «суспільні відносини – правоположення юридичної практики – норми – принципи», а отже ... принципи можуть висуватися людьми стихійно, у результаті емпіричного досвіду або ж формулюватися свідомо на рівні теоретичних концепцій» [433, с. 8]. Це є цілком справедливим і для принципів конституціоналізму, – вони також знаходяться у процесі генези.

Постійний розвиток принципів конституціоналізму робить якщо не неможливим, то вкрай важким закріплення їх повного переліку в тексті Основного Закону, – адже однією з ознак цього нормативно-правового акту є жорсткість, коли йдеться про внесення змін. Саме тому наявність у державі режиму конституціоналізму не залежить від існування чи відсутності Основного Закону; принципи конституціоналізму можуть бути закріплені у будь-яких джерелах права, не обов'язково у тексті Основного Закону або у тексті нормативних актів. Дослідники, які не вважають терміни «конституція» і «основний закон» синонімами, стверджують, що принципи конституціоналізму містяться у конституції, але не завжди – у тексті Основного Закону. Так, К. В. Арановський пояснює, що «конституція – це комплекс норм, змістом яких є принцип народного суверенітету; основні (фундаментальні) права і свободи людини; принцип законності (правомірності), який є обов'язковим для держави і інших суб'єктів; основи державного устрою ... Основний закон являє собою не стільки змістовне, скільки формальне поняття, яке дозволяє визначити місце і роль даного нормативного акту у системі національного правового регулювання. Під основним законом мається на увазі систематизований нормативний акт, який має вищу юридичну силу, є правовою базою для інших законів, комплексно регулює основні державно-правові відносини» [434, с. 115 – 116]. Деякі вчені використовують терміни «конституція» і «основний закон» як синоніми, однак, поділяють конституцій на фактичні і юридичні, а О. В. Оніщенко, розглядаючи Конституцію України, пропонує розуміти термін «юридична конституція» у двох значеннях: у матеріальному і формальному [435, с. 10]. Якщо порівняти запропоновані визначення із наведеними вище пропозиціями К. В. Арановського, то визначення конституції у матеріальному значенні співпадає з його баченням терміну «конституція», а визначення конституції у формальному значенні – із його баченням терміну «основний закон».

Різноманітність термінологічних конструкцій не приховує єдність думок стосовно того, що текст Основного Закону є більш вузьким за змістом, ніж Конституція як така. Тому цілком очевидно, що всі принципи

конституціоналізму неможливо закріпити у тексті Основного Закону. Але наявність прогалін, навіть такого порядку, зазвичай не викликає критики. Навпаки, дослідники відзначають, що «ідеологія створення логічно ізольованого, єдиного документа без прогалін і неоднозначних термінів відповідала інтересам централізації і посилення державної влади», акцентуючи увагу на тому, що найбільшу кількість прогалін містять саме Конституції [436, с. 25 – 26, 29], це впливає із специфічних ознак норм Основного Закону (абстрактність, фрагментарність, негативне визначення, бланкетність юридичних понять тощо), які об'єктивно обумовлюються вимогами мовно-логічної техніки формулювання загальних правил [437, с. 9]. Отже, принципи конституціоналізму фіксуються у поточному законодавстві, в інших джерелах права, розкриваються при офіційному тлумаченні норм Основного Закону, – якщо принцип не закріплено у тексті буквально, але він впливає з його змісту. Проблеми виникають у разі, якщо в тексті Основного Закону існують протиріччя у послідовному викладенні певного принципу. Таки протиріччя легко відстежити, вивчаючи законопроекти про внесення змін та доповнень до Конституції України.

Часто у цих законопроектах йдеться про внесення до Конституції України редакційних правок, термінологічних уточнень, і, якщо таких зауважень багато, – пропонується викладення її у новій редакції (одним з прикладів є проект Громадського конституційного комітету, презентований у «Зеленій книзі Української конституційної реформи» у січні 2008 року). Може здаватися, що таке вдосконалення тексту Основного Закону є невід'ємною частиною конституційної реформи, – адже як наслідок норми стають яснішими, спрощується їхнє застосування. Але мінусів такого підходу, якщо тільки необхідність змін не викликана проведенням реформи саме форми правління, форми державного устрою тощо, або приведенням тексту Основного Закону у відповідність до сучасних реалій суспільного життя, значно більше. По-перше, Основний Закон України є правовою базою поточного законодавства, тому частий перегляд цього документу позбавить стабільності правову систему. Але головне – досить часто його норми не потребують саме цих змін та доповнень: вони не вирішують проблему повністю тому, що не усувають її причину, – внутрішні протиріччя у тексті Основного Закону України.

На сучасному етапі на розгляді Верховної Ради знаходиться Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України», згідно із яким пропонується додати органи СОН до переліку форм, через які народ – єдине джерело влади в Україні – здійснює свою владу. Крім того, пропонується подолати наявну прогалину у частині 1 статті 140 Конституції України, вчиняючи варіанті якої органи СОН «загублені», і не пригадуються в якості однієї з форм здійснення місцевого самоврядування відповідними територіальними громадами. Пропонується внести такі зміни:

– у розділі I «Загальні засади» частину другу статті 5 викласти у такій редакції: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є

народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади, органи місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення» (уявляється, що менш громіздким буде формулювання «народ здійснює владу безпосередньо, а також через органи державної влади і місцевого самоврядування»);

— у розділі IX «Місцеве самоврядування» частину третю статті 140 викласти у такій редакції: «Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, безпосередньо, через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через органи самоорганізації населення» [438; 439] (ця пропозиція уявляється стилістично і змістовно вираженою, стосовно неї зауважень немає).

Здавалося б, після внесення цих змін органи СОН займуть-таки належне місце у системі місцевого самоврядування та серед інших інститутів громадянського суспільства, — адже з формальної точки зору усе в проекті цього Закону є цілком вірним. Але проблема полягає глибше — для того, щоб досягти бажаного авторами законопроекту результату для органів СОН, треба переглянути не дві, а набагато більше статей Основного Закону і усунути протиріччя, за наявності яких уявляється утрудненою послідовна реалізація щонайменше трьох принципів конституціоналізму, — принципу народовладдя, принципу поділу публічної влади на державну та самоврядну (місцеве самоврядування) і принципу самообмеження публічної влади на користь громадянського суспільства. Тому навіть у разі внесення запропонованих змін до тексту Конституції вони відіграватимуть роль латки на старій одежі.

У наведеному законопроекті першим принципом, який впливає на правове положення органів СОН і стосовно якого є протиріччя у тексті Основного Закону, є принцип народовладдя. Сутність цього принципу полягає в тому, що джерелом влади в Україні є народ. Конституція України була прийнята Верховною Радою України від імені Українського народу, і, як зазначено у преамбулі, є вираженням його суверенної волі. Стаття 1 наголошує, що Україна є демократичною державою; стаття 5 передбачає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ і що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [367] (саме це положення пропонує доповнити законопроект, який розглядається). Норма частини другої статті 5 Конституції України отримала тлумачення Конституційного Суду у справі про здійснення влади народом. У мотивувальній частині цього рішення зазначається, що «носієм суверенітету... є народ» закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу» [440]. У такому випадку органи СОН дійсно повинні фігурувати у тексті статті 5. Але чи дійсно цього буде достатньо? Адже частина 1 статті

140 передбачає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, а частина 6 вимагає отримання дозволу сільської, селищної, міської ради на створення органу СОН – хоча, здавалося б, органи місцевого самоврядування за принципом народного суверенітету повинні виконувати волю народу, у цьому випадку – волю створити орган СОН. Такої ж самої думки дотримується, зокрема, Л. Штекель, зазначаючи: «з точки зору логіки вони (органи СОН. – *автор*) виражають інтереси людей. Але тоді не може бути ніякої реєстрації в органах влади, не може бути дозволів органів влади на створення органу самоорганізації населення. Якщо відповідно до Конституції громадяни, що проживають у державі, є вищими представниками влади, то чому вони повинні з кимсь узгоджувати те, що вони хочуть вирішувати свої проблеми, на своїй території?» [441, с. 69].

Протиріччя із проголошенням у Розділі I принципом народного суверенітету містить і положення, відповідно до якого сільські, селищні, міські ради можуть наділяти органи СОН частиною власної компетенції, фінансів, майна. Адже якщо народ вирішує створити орган СОН, то саме народ, як носій суверенітету, а не місцеві ради, повинен вирішувати, хто буде ефективніше виконувати відповідні повноваження, кому це доручити, – органу СОН або місцевій раді.

У тексті Основного Закону України існують суперечності і коли йдеться про послідовне викладення принципу поділу публічної влади на державну та самовряду (міське самоврядування). Стаття 7 підкреслює, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Але, відсутність при створенні тексту Конституції 1996 року єдиного бачення теорії місцевого самоврядування (громадівська, державницька, муніципального дуалізму) призвела до ситуації, яка стала хрестоматійним прикладом у підручниках з конституційного права України (цю тезу обґрунтував М. І. Корнієнко [366, с. 632–633]), – норми Основного Закону, які регламентують місцеве самоврядування, можна розбити на три групи, кожна з яких відповідає одній з трьох теорій місцевого самоврядування. Такий підхід не може не впливати і на органи СОН. Наприклад, втілення у життя державницької теорії місцевого самоврядування, навіть фрагментарно, означає щонайменше гальмування розвитку органів СОН, а у найгіршому випадку – їхнє одержавлення. Можливо, якщо цих протиріч не було б, не існувало б і необхідності у запропонованих змінах та доповненнях до Конституції. Поки що ця правова невизначеність не в останню чергу спричиняє те, що кількість органів СОН на сучасному етапі і ефективність їхнього функціонування не дозволяють говорити про їхній серйозний вплив на здійснення державної влади та місцевого самоврядування на локальному рівні, а також на громадянське суспільство, інститутом якого вони є.

Принцип самообмеження публічної влади на користь громадянського суспільства у тексті Основного Закону також викладено суперечливо. З одного боку, держава проголошена соціальною (відповідно до правової

позиції Конституційного Суду, «соціальна держава повинна забезпечувати розвиток та підтримку членів суспільства, громадських інститутів...» [442]); закріплено, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності; закріплені права на невтручання у приватне і особисте життя, на свободу думки і слова, на свободу світогляду і віросповідання, на об'єднання у громадські організації тощо. З іншого боку, Основний Закон України, незважаючи на те, що він позиціонується як суспільний договір між державою і суспільством, концентрується переважно на державі. Що ж до суспільства, то йому приділяється значно менше уваги, а громадянському суспільству – відповідно, ще менше; термін «громадянське суспільство» навіть не використовується у тексті. Така «відсутність» громадянського суспільства у тексті Основного Закону значно гальмує розвиток в Україні як громадянського суспільства в цілому, так і його окремих інститутів. Мабуть, це надає підстави дослідникам стверджувати, що «стратегічною метою реалізації конституційної моделі правової держави в Україні є влада, створення такої системи державної влади, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою, врахувала у своїй діяльності потреби суспільства і кожної окремої особистості» [443, с. 4], віддаючи перевагу державній владі не тільки перед громадянським суспільством, але й перед іншим різновидом публічної влади – перед місцевим самоврядуванням.

Отже, на сучасному етапі більш нагальним, ніж термінологічне і стилістичне вдосконалення тексту Основного Закону України у тій його частині, у якій йдеться про органи СОН, є усунення внутрішніх колізій, особливо щодо принципів конституціоналізму. Це виключить необхідність розгляду і, можливо, прийняття значної кількості законопроектів про внесення змін та доповнень до Конституції, зокрема того, про який йшла мова вище.

Що ж до інших конституційних норм, то Конституція України є базою, основою чинного законодавства, а отже, вірне розуміння її положень уявляється нагальним для уникнення можливих протиріч при їх використанні. Наявність у тексті Основного Закону прогалін зазвичай не викликає критики, навпаки, дослідники відзначають, що «ідеологія створення логічно ізольованого, єдиного документа без прогалін і неоднозначних термінів відповідала інтересам централізації і посилення державної влади», акцентуючи увагу на тому, що найбільшу кількість прогалін містять саме Конституції [436, с. 25–26, 29]. Саме тому акти Конституційного Суду України є вагомою складовою нормативно-правового регулювання створення і функціонування органів СОН.

Відповідно до свого завдання – гарантувати верховенство Конституції України як Основного Закону держави на всій території України [444], за період з травня 1997 до кінця 2008 року у 48 рішеннях Конституційним Судом було здійснено тлумачення положень 39 із 161 статей Конституції.

Теоретичні і практичні питання діяльності Конституційного Суду України, в тому числі у сфері тлумачення положень Конституції, висвітлено у працях В. Д. Бринцева, В. М. Кампа, М. П. Орзіх, П. М. Рабіновича, В. М. Шаповала, С. В. Шевчука, інших вчених та практиків (переважно суддів Конституційного Суду України та суддів Конституційного Суду України у відставці). Але інститут органів СОН ніколи не розглядався у контексті діяльності органів конституційної юстиції (виняток становлять тільки невеликі за обсягом тези доповіді Н. О. Соловйової (Желтухової) на Всеросійській науковій конференції студентів і аспірантів у 2004 році [445]). Такий погляд є тим більш цікавим, що безпосередньо про органи СОН згадується у частині шостій статті 140 Конституції; також їх стосуються деякі статті розділів I та II, більшість статей розділу XI «Місьцеве самоврядування». Розділ XI, коли йдеться про офіційне тлумачення норм конституції, з одного боку, є дуже типовим, – тлумачення його норм міститься у трьох рішеннях Конституційного Суду, а у середньому на один розділ Конституції приходить по 2, 79 рішення. З іншого боку, у Конституції розтлумачено 24, 22 % статей, тобто майже кожна четверта стаття, а у розділі XI – 3 статті із 7, тобто майже кожна друга стаття (42, 86 % статей). Це вказує, в тому числі, на те, що до здійснення Конституційним Судом офіційного тлумачення норм цього розділу, існували проблеми у їхньому застосуванні. Ця правова невизначеність не в останню чергу спричинила те, що кількість органів СОН на сучасному етапі і ефективність їхнього функціонування не дозволяє говорити про їх серйозний вплив на громадянське суспільство, а також на здійснення державної влади та місцевого самоврядування на локальному рівні.

Підвищуючи рівень комфортності внутрішнього житлового середовища і надаючи в процесі свого функціонування певні суспільні блага, органи СОН зустрічаються із численними проблемними питаннями конституційного характеру, – зокрема, реалізації прав і свобод особистості на локальному рівні, народовладдя, локальної представницької та безпосередньої (при створенні органів СОН та при обранні їхнього персонального складу) демократії, рівності, справедливості тощо. Найважливішою, однак, залишається проблема практично повсюдної неможливості отримати органами СОН для виконання повноваження, що можуть бути делеговані їм сільськими, селищними, міськими радами. Конституція України передбачає це у частині шостій статті 140, але на практиці передача повноважень (та відповідальності) органам СОН не відбувається. Основними причинами є те, що місцеві ради, природно, не зацікавлені у зменшенні обсягу своїх повноважень, а органи СОН є надто слабкими для того, щоб відстоювати, в тому числі в судовому порядку, своє конституційне право ці повноваження отримати. Отже, на сучасному етапі маємо замкнене коло, – органи місцевого самоврядування стримують розвиток органів СОН тому, що «сильні» органи СОН наполягатимуть на делегуванні повноважень, а органи СОН, виконуючи тільки власні повноваження, не можуть повністю розкрити свій потенціал і тому не

мають значної підтримки членів територіальних мікрогромад (перелік власних повноважень не містить таких, які б (як правило) зацікавили членів територіальних мікрогромад настільки, щоб зусилля зі створення та підтримання життєдіяльності органу СОН виявились виправданими). Дослідники відзначають, що «в системі місцевого самоврядування, особливо у великих містах, спостерігається певна тенденція централізації владних повноважень, небажання міських рад передати частину повноважень на рівень, значно ближчий до населення – районним в місті радам та їх виконавчим органам, органам самоорганізації населення» [446, с. 225].

Слабкість органів СОН істотно утруднює можливість поодинокі або колективно відстоювати свої інтереси у судовому порядку. В результаті процес звернення до Конституційного Суду за офіційним тлумаченням відповідних положень Основного Закону досі не був ініційований.

Розмірковуємо над тим, що офіційного тлумачення потребує єдине конституційне положення, у якому йдеться безпосередньо про органи СОН, – «сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна» (частина шоста статті 140). Адже це речення можна розуміти по-різному. Проблема, що склалася із делегуванням повноважень, вже була окреслена; викликає запитання і частина «дозволяти за ініціативою жителів створювати»:

– як наказ відповідним радам не самим виступати ініціаторами створення, формуючи органи СОН із публічною природою, які стануть «продовженням» органів місцевого самоврядування і будуть функціонувати під їхнім керівництвом, а контролювати, щоб створення органів СОН відбувалося виключно за ініціативою населення (у цьому випадку положення відповідає іншим конституційним нормам, які регламентують питання здійснення народовладдя);

– як дозвіл радам, якщо є відповідна ініціатива жителів, на власний розсуд вирішувати, чи дозволяти їм створення органу СОН, чи ні (бо законодавство не містить переліку підстав для відмови, це положення входить у протиріччя із іншими конституційними нормами, які регламентують питання народовладдя. До речі, у таких, «підконтрольних» сільським, селищним, місцевим радам органів СОН, і будуть найбільші перспективи отримати делеговані повноваження).

Уявляється можливим навести ще декілька прикладів ймовірного розуміння тексту частини шостої статті 140, але і цих двох достатньо для констатації необхідності, з метою сприяння демократичного розвитку інституту органів СОН, її офіційного тлумачення Конституційним Судом України.

Хоча офіційного тлумачення шостої частини статті 140 поки що не було здійснено, її положення неодноразово потрапляли в поле зору Конституційного Суду, – у контексті надання висновків щодо відповідності

проектів змін до Конституції України (висновки Конституційного Суду від 30 жовтня 2003 року, від 7 вересня 2005 року і від 15 січня 2008 року), якщо проект передбачав зміни до статті 140 Конституції. У цих проектах змін відповідна частина статті викладалася однаково, змінювався лише початок речення:

– у 2003 році: «Ради громад можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна» [447];

– у 2005 році: «Ради громад (сільські, селищні, міські ради) можуть дозволяти»...[448];

– у 2008 році: «Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти»... [449].

Можливо, формулювання частини шостої статті 140, запропоноване суб'єктом внесення змін до Конституції, і викликало певні зауваження суддів, але, при наданні висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Основного Закону, Конституційний Суд оцінює законопроект на предмет його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Припустимо, що зміст шостої частини статті 140 Основного Закону було або вже розтлумачено Конституційним Судом, або він був би однозначно зрозумілим. У такому випадку заміна норми, яка не потребує офіційного тлумачення, на норму, зміст якої є нечітким, навряд чи буде виправданою. І найбільш авторитетним органом, який може вирішувати таке питання, уявляється саме Конституційний Суд України.

Як правило, дослідники органів СОН пропонують нові редакції частини 6 цієї статті. Автором вперше висувається пропозиція, що частина 6 статті 140 Основного Закону України не потребує змін та доповнень, а потребує лише тлумачення її змісту Конституційним Судом.

Пропозиція щодо доцільності перегляду обсягу повноважень Конституційного Суду України з метою її розширення може бути проілюстрована ще одним прикладом, у якому йтиметься про статтю 5 Конституції. Відповідно до її положень, «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Конституційний Суд двічі надавав тлумачення її положень [440, 450], кожен раз залишаючись в межах своєї компетенції. Але текст цієї статті й досі викликає зауваження.

Обидва рази, коли до Конституційного Суду зверталися з проханням розтлумачити статтю 5, суб'єкти подання не згадували про органи СОН. У разі, якщо Конституційний Суд мав би повноваження вийти за межі подання, він міг би надати таке тлумачення статті, яке містило би в собі й «загублені» законодавцем органи СОН, як компроміс включивши їх, коли йдеться про статтю 5, до переліку органів місцевого самоврядування, хоча у відповідності із Законом України «Про місцеве самоврядування» органи СОН, входячи до системи місцевого самоврядування, до органів місцевого самоврядування не

належать [329]. Подібне узагальнення було припущено у Постанові Пленуму Верховного Суду України від 03 грудня 1997 року «Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян». У цьому документі «під органами місцевого самоврядування маються на увазі створені на підставі Конституції України і Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» представницькі органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні та обласні ради) та їх виконавчі органи, так і органи самоорганізації населення» [451]. Але це узагальнення стосовно органів СОН є не єдиним. Протилежне йому за змістом міститься у Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року. У цьому Порядку під інститутами громадянського суспільства, які отримали право брати участь у такій експертизі, розуміються «громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні та релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідповідальні товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства» [452].

Наведені приклади надають підставу запропонувати розширити повноваження Конституційного Суду України, надавши йому можливість вказувати на необхідність уточнення формулювань тексту запропонованих ним змін та / або доповнень, якщо, на думку більшості суддів, внесення цих змін і доповнень до тексту Основного Закону ймовірно спричинить або неоднозначне застосування положень Конституції України чи законів України судами України, іншими органами державної влади, що може призвести до порушення конституційних прав і свобод, або практичну необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні. Можна передбачити, що таке зауваження Конституційного Суду буде, в залежності від того, як розподілилися думки суддів, або факультативним, або обов'язковим (чи виключно факультативним або виключно обов'язковим в усіх випадках).

Подібне розширення прав Конституційного Суду може здатися невинуватим в першу чергу тому, що в такому разі орган судової влади впливає на автора або на авторів законопроекту, одним з яких часто є орган законодавчої влади (питання такого втручання вивчали, зокрема, М. Баглай, М. Вітрук, В. Кряжков і Л. Лазарєв). В. М. Кампо, узагальнюючи практичні проблеми функціонування Конституційного Суду України, з цього приводу зазначив, що «непоодинокими є випадки, коли Суд брався тлумачити певні положення законів, але змушений був припинити провадження, оскільки це було неможливо здійснити без шкоди для практики судів загальної юрисдикції або без втручання у законодавчу сферу», наводячи як приклад справу щодо тлумачення поняття «офіційний документ» [453, с. 96].

І дійсно, виконання органами конституційного правосуддя законодавчих функцій порушує базові положення теорії (принципу) поділу державної

лади на законодавчу, виконавчу і судову. Однак, зарубіжний досвід свідчить про те, що залишається все менше країн, які у практиці державотворення дотримуються принципу «жорсткого» поділу державної влади на три гілки. Для того, щоб ця досить давня теорія відповідала сучасним реаліям, вчені пропонують її «гнучкий» («м'який») варіант, або збільшують традиційну кількість гілок державної влади. Втручання органу конституційного правосуддя до законодавчої сфери порушує і принцип парламентського суверенітету. Але цей принцип було проголошено у період розквіту парламентаризму. На сучасному етапі в багатьох державах, в тому числі в Україні, спостерігаємо, навпаки, кризу парламентаризму. Гадаємо, що зміна історичних умов робить недоцільним надто жорстке дотримання і цього принципу. До того ж, аргументи дослідників, які переконують у необхідності чіткого дотримання теорії (принципу) поділу державної влади та принципу парламентського суверенітету є переконливими, коли йдеться про країни із давніми конституційними традиціями. У випадку з Україною вони уявляються більш слабкими, — адже «складність офіційного тлумачення Конституції і законів України полягає в тому, що Конституція України була прийнята в результаті взаємних поступок, компромісних положень... При прийнятті Конституції згладжувалися і зближувалися різні теоретичні підходи до тих чи інших проблем, їм надавалося загальне забарвлення, однаково прийнятне для різних політичних сил» [454, с. 63]. Це не могло не відобразитися на тексті Конституції України, утруднюючи його розуміння та використання як бази для поточного законодавства. А отже, роль Конституційного Суду в Україні, особливо коли йдеться про таке його повноваження, як офіційне тлумачення Основного Закону, є істотною.

Цінність та значущість офіційних тлумачень Конституції привертають увагу ще до одного питання, а із пропозиції дати Конституційному Суду право при наданні висновку щодо відповідності Конституції проекту змін до Конституції рекомендувати уточнити формулювання положення законопроекту витікає ще одна пропозиція. Конституційний Суд здійснює тлумачення положень Основного Закону за конституційними зверненнями та поданнями (нормативне тлумачення), а також для мотивації висновків, викладених у своїх актах (каузальне тлумачення). Нормативне тлумачення вважається офіційним, каузальне — ні, в останньому випадку мова йде лише про правову позицію Конституційного Суду. Але всі тлумачення норм Основного Закону, надані Конституційним Судом, є однаково цінними і важливими, адже «без офіційного тлумачення норм Конституції України, по суті, неможливо її існування» [455, с. 4 — 5]. Тому уявляється доцільним на нормативному рівні встановити, що мотивувальна частина актів Конституційного Суду має юридичну силу, якщо вона містить тлумачення положень Основного Закону.

Знов-таки, вагомими аргументами проти такого рішення є порушення принципів поділу державної влади та парламентського суверенітету. Але, переваги уявляються більш переконливими. По-перше, тому що в мотивувальній частині, особливо при каузальному тлумаченні, дуже часто

роз'яснюються фундаментальні принципи системи права, в тому числі ті, які не містяться у тексті Основного Закону, але входять до складу Конституції (відповідно до пропозиції дослідників, які не ототожнюють поняття «Конституція» і «Основний Закон», зауважуючи, що «більшість конституцій мають форму основного закону, з усіма її перевагами» [434, с. 115–116], що «згідно із західними теоретичними підходами, концепція конституції містить не лише позитивний нормативно-правовий текст, а й фундаментальні принципи конституційного рівня... які можуть мати як писану, так і неписану форми, та покликані інституціоналізувати ціннісні критерії визначення чинності нормативно-правових актів держави» [456, с. 104]. З приводу фундаментальних принципів системи права С. В. Шевчук зазначив: «загальні принципи права містяться у текстах конституцій, або є «прихованими» (неписаними). У зв'язку з органічною єдністю останніх з конституційними нормами вони «відкриваються» органами конституційної юрисдикції у процесі здійснення судочинства.. джерелом цих принципів служить судовий прецедент, а формою – судові рішення» [457, с. 62–63]. Приклад виявлення та роз'яснення Конституційним Судом одного з таких принципів міститься у Рішенні від 1 грудня 2004 року в справі про охоронюваний законом інтерес. У цьому рішенні офіційно тлумачаться окремі положення частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу з використанням норм Основного Закону і, в тому числі, йдеться про принцип справедливості. Відповідно до правової позиції Конституційного Суду, «справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Звичай справедливості розглядають як властивість права» [458].

Крім фундаментальних принципів системи права, у мотивувальних частинах його актів Конституційним Судом України часто надаються і визначення тих термінів, які використано в тексті Основного Закону; аналогів таких визначень в інших видах джерел права не зустрічається. Адже одна з особливостей Основного Закону як нормативно-правового акту полягає в тому, що його текст створюється з огляду на те, що з ним буде знайомитися широке коло осіб, не завжди фахівців – правознавців, а отже, його положення повинні бути максимально зрозумілими. Часто перевага надається загальноприйнятим, а не спеціалізованим, юридичним термінам. Однак, як влучно зазначив П. М. Рабінович, «у законодавстві рівень інформативності словосполучень загального використання значно нижчий, ніж рівень інформативності термінологічних конструкцій» [459, с. 22]. Саме ці можливі прогалини і заповнює Конституційний Суд, для належного аргументування своєї правової позиції враховуючи «матеріали порівняльно-правового аналізу (вони можуть містити загальновизнані принципи міжнародного права чи прийнятний зарубіжний досвід), думку авторитетних фахівців (доктрину), звичайну практику здійснення певних процедур (звичай)» [460, с. 77]. Спроможність цього аргументу доводить стаття 1 Конституції (Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава). Якщо

розглядати зміст цієї статті у контексті інституту органів СОН, логічно дійти висновку, що цих органів безпосередньо стосується тільки визнання України демократичною державою. Але після ознайомлення з мотивувальною частиною Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2001 року у справі про молодіжні організації, а саме із характеристикою поняття «соціальна держава» («соціальна держава повинна забезпечувати розвиток та підтримку членів суспільства, громадських інститутів» [442]) стає очевидним, що і проголошення України соціальною державою також є надзвичайно важливим для органів СОН, – адже правова позиція Конституційного Суду свідчить про те, що, визнаючи себе соціальною, держава бере на себе обов'язок сприяти розвитку органів СОН як одного з елементів громадянського суспільства. До речі, якщо у цьому Рішенні від 13 грудня 2001 року юридичну силу має лише резолютивна частина, то його практично неможливо використати як джерело галузі конституційного права. Надання ж юридичної обов'язковості мотивувальній частині сприятиме розширенню можливостей використання цього Рішення й іншими галузями права, в тому числі галуззю конституційного права.

Ці та інші переваги надання юридичної сили мотивувальній частині рішень органів конституційної юрисдикції підтверджує зарубіжний досвід, причому як країн з американською моделлю конституційного контролю (практика Верховного Суду США), так і країн з європейською моделлю. Зокрема, Федеральний Конституційний Суд Німеччини в одному зі своїх актів визначив, що рішення, в якому проголошується нечинність закону, має не тільки силу закону, а й є також обов'язковим для всіх федеральних органів державної влади у частині своєї мотивації, що призводить до цього рішення, до того моменту, поки не буде прийнятий федеральний закон такого самого змісту [461]. Однак, коли йдеться про запозичення зарубіжного досвіду у сфері конституційної юстиції, М. П. Орзіх попереджає про необхідність більш ретельно враховувати особливості національної правової системи, щоб уникнути ситуації, яка виникла на початку формування цього інституту в Україні («американський релятивізм механічно інтегрується з європейською класикою» [462]). Тому більш прийнятним для України уявляється не «привласнення» органом конституційної юрисдикції такого повноваження (як це мало місце у наведених прикладах), а надання його законодавчим органом. Аналогічну думку висловив В. О. Гергелійник, зазначивши, що «закріплення за Конституційним Судом України повноважень щодо тлумачення Конституції та законів України потребує прийняття спеціалізованого закону про нормативно-правові акти, в якому б регулювалися межі тлумачення» [463, с. 6]. Із тексту його автореферату не зрозуміло, що мається на увазі під «спеціалізованим» законом, але оптимальнішим уявляється реалізація цієї пропозиції шляхом внесення доповнень до Закону «Про Конституційний Суд України».

Можливо врегулювання на нормативному рівні питань надання Конституційному Суду України права при винесенні висновку щодо

відповідності Конституції проекту змін до Конституції рекомендувати уточнити формулювання положення законопроекту, а також визнання на нормативному рівні, що мотивувальна частина актів Конституційного Суду має юридичну силу, якщо у ній здійснюється офіційне (нормативне) або казуальне тлумачення норм Конституції, сприятиме більш ефективному виконанню ним свого завдання – гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України, і, як наслідок, – зміцненню режиму законності та правопорядку у державі. Однак таке рішення повинно бути виваженим з юридичної точки зору, щоб повноваження Конституційного Суду України не стали надто широкими, – адже «завдання єдиного органу конституційної юрисдикції – не модифікувати за допомогою своїх рішень норми Конституції і законів, а виявити їх реальний зміст, не «виправляти» конституційні приписи, а тільки тлумачити їх» [464, с. 25].

Незважаючи на зазначені протиріччя, Конституція України є найвищим за юридичною силою нормативно-правовим актом, який регулює діяльність органів СОН.

Нормативно-правове регулювання створення і діяльності органів СОН здійснюється у відповідності із нормами ратифікованих Україною міжнародних актів і договорів, – адже міжнародні організації все більше і більше уваги приділяють розвитку локальної демократії. Якщо ці договори є чинними в Україні, то вони вважаються частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Відповідно до Закону «Про міжнародні договори України», якщо такими договорами встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [465].

Першим міжнародно-правовим стандартом у сфері місцевого самоврядування стала Європейська Хартія місцевого самоврядування, яка була розроблена Радою Європи, відкрита до підписання у 1985 році та ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року [466]. Відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування, «під місцевим самоврядуванням мається на увазі право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти ними, діючи в рамках закону, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення» [467]. Таким чином, дія норм Хартії не розповсюджується на органи СОН; автори тексту зосередили свою увагу виключно на органах місцевого самоврядування (у відповідності із Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», органи СОН входять до системи місцевого самоврядування, але не до переліку органів місцевого самоврядування).

На органи СОН розповсюджувала б свою дію Всесвітня Декларація місцевого самоврядування, прийнята XXVII Конгресом Міжнародної Спільноти місцевої влади 26 вересня 1985 року, якби вона була б ратифікована Україною. Норми Декларації здебільшого повторюють норми Європейської

Хартії за сутністю, але її текст є більш проробленим і детальним. Так, у Декларації під місцевим самоуправлінням розуміється «право, повноваження і здатність місцевих органів, які діють в рамках закону, планувати, регламентувати усі державні справи на місцевому рівні і управляти ними в інтересах місцевого населення і в межах своєї компетенції, включаючи право на ініціативу сприяти власному розвитку. Це право здійснюється радами чи зборами, що складаються із членів, обраних шляхом вільного, таємного, прямого і загального голосування. Ради чи збори мають в своєму розпорядженні підзвітні ним виконавчі органи і посадових осіб» [468].

У разі ратифікації Декларації, найбільш корисними були б стаття 9 «Фінансові ресурси місцевих органів» з огляду на те, що органи СОН в Україні позбавлені права вести власну господарську діяльність, та стаття 10 «Участь громадян і партнерство», яка виходить із позиції не протидії, а партнерства усіх місцевих органів влади, а отже, — органів місцевого самоврядування і органів СОН (які мають можливість гальмувати розвиток органів СОН, не приймаючи необхідні нормативно-правові чи індивідуально-правові рішення, не делегуючи органам СОН повноваження тощо), місцевих державних адміністрацій і органів СОН. Наприклад, в Одеському окружному адміністративному суді на розгляді знаходяться дві справи (№ 2 — а — 4941/08 та № 2 — а — 4942/08), які стосуються безпосередньо інтересів органів СОН. Позивачем за ними є Прокуратура міста Одеси в інтересах держави в особі Одеської обласної державної адміністрації, відповідачем — Одеська міська рада, а третіми особами без самостійних вимог — два комітети мікрорайонів і управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення міста Одеси. Не торкаючись сутності справ, зазначимо, що державними органами порушується саме принцип партнерства на місцевому рівні: Одеська обласна державна адміністрація повідомила суду про те, що просить розглянути справу за відсутності її представників, — що для практикуючих юристів означає байдужість до кінцевого результату розгляду справи. Навіть коли суддя надсилав повістки, викликаючи представників на засідання, вони приходили не завжди. Дивує те, що Одеська обласна державна адміністрація виявила таку байдужість, фактично судячись із територіальною мікрогромадою, інтереси якої повинна захищати, — адже право створити орган СОН передбачено Конституцією. Ще більш цікавим є той факт, що ні адміністрація, ні прокуратура міста Одеси не звернулися по пояснення за справою до комітетів мікрорайонів, інтереси яких зачіпали позови, а представник прокуратури у судовому засіданні навіть наполягав на тому, що ці органи СОН не треба залучати до справи як третіх осіб! Але це все ж було зроблено — за ініціативою головуючого судді, з посиланням на те, що рішення по справі може вплинути на права, інтереси або обов'язки відповідних органів СОН [469].

У цій справі було б дуже доречним послатися на Всесвітню Декларацію, якби вона була б ратифікована, — адже принцип партнерства усіх місцевих

органів влади досі не закріплено в законодавстві України. А партнерство саме із органами СОН («сусідськими радами») є найбільш перспективним і важливим напрямком імплементації цього принципу (саме так зазначено у Резолютивній Декларації Всесвітнього конгресу мерів міст, активістів і представників міст і органів місцевої влади [470]).

Що ж до принципу участі громадян у місцевому житті, то у Всесвітній Декларації місцевого самоврядування його зміст не розкривається; його характеристику містить Проект Європейської Хартії регіональної демократії 2008 року [471]. Автори науково-практичного коментарю до цього проекту підкреслюють, що його створення є кроком уперед у закріпленні цього принципу на європейському рівні: «проект Європейської Хартії регіонального самоврядування містив лише загальну вимогу щодо неперешкоджання різним формам участі громадян у прийнятті рішень. При цьому основний акцент у функціонуванні регіонального самоврядування робився на органах та їх посадових особах. Проект Європейської Хартії регіональної демократії, навпаки, у першу чергу наголошує на тому, що регіональні влади повинні заохочувати залучення громадян до участі в управлінні публічними справами та повинні намагатися наблизити процес управління до громадськості» [472, с. 40]. Гадаємо, що в разі відкриття цієї Хартії для підписання та ратифікації її Україною, розвиток та підтримка органів СОН буде здійснюватися ще на одному рівні – на регіональному (на рівні АРК та областей).

Ще одним документом у сфері місцевого самоврядування, який стосується органів СОН, є Європейська міська хартія, прийнята у 1992 році Радою Європи. Ця Хартія не має статусу конвенції (не є документом, відкритим для ратифікації), а носить виключно рекомендаційний характер. Однак, навіть будучи рекомендаційним міжнародно-правовим стандартом у сфері місцевого самоврядування, вона містить корисні ідеї для реєпції. У цьому документі увагу зосереджено на:

- покращенні внутрішнього середовища проживання у містах;
- покращенні стану житлових приміщень;
- збільшенні кількості соціальних та культурних можливостей дозвілля у містах;
- розвитку територіального колективу і активізації участі його членів у здійсненні місцевого самоврядування.

Органи СОН можуть мати власні повноваження, що належать до кожної з цих чотирьох груп; саме тому висновки, які базуються на досвіді успішних у відповідній сфері міст (а саме цей досвід узагальнює і рекомендує до запозичення Хартія), є вельми цінними. У Хартії наголошується на необхідності підтримання сусідських зв'язків: «місто без минулого схоже на людину без пам'яті. Люди залишають сліди свого життя та роботи і свою особисту історію у містах у формі сусідств, будівель, дерев, храмів, бібліотек. Усе це разом складає колективний спадок минулого, який дозволяє людям відчувати почуття наступності, спадкоємності їхнього життя і підготуватися до майбутнього» [473].

Ще одною Хартією без статусу конвенції є Європейська Хартія про участь молоді у муніципальному і регіональному житті, яка була прийнята Радою Європи у 1992 році та переглянута у 2003 році. Остання редакція цієї Хартії містить пропозицію залучати молодь до участі в управлінні місцевими справами, створюючи молодіжні органи (ради із виконкомом) не тільки на рівні міських населених пунктів, але й на рівні сусідств (urban neighbourhoods). На думку авторів, такі органи повинні бути представницькими та постійно діючими для того, щоб розглядати усі проблеми, які цікавлять молодих людей [474]. Таким чином, Хартія фактично рекомендує створювати щось подібне до молодіжних органів СОН, які будуть формуватися таким самим чином, як і звичайні органи СОН, але мати дещо вужчу компетенцію, обсяг якої визначатиме не вся територіальна мікрогрупа, а лише її молодіжна частина (пропозиція висувається автором вперше).

Хартія європейського урбанізму була розроблена у 2003 році Радою європейського урбанізму з метою розповсюдження найкращого досвіду у сфері, на якій зосереджує свою діяльність Рада, – на сприянні добробуту сучасного та майбутніх поколінь через підвищення гуманності, людяності міст, містечок, сіл та сільських місцевостей в Європі. Розділ IV Хартії присвячено міським мікрорайонам (сусідствам). Хартія є єдиним міжнародним документом, який містить відповідну дефініцію, – Розділ починається із визначення поняття «мікрорайон» (або «сусідство», neighbourhood), – у Хартії під ним мається на увазі розпізнавана територія, яку люди можуть ідентифікувати; ця територія повинна бути компактною, придатною для пішохідного переміщення, придатною для багатозалежного використання та мати усі служби, необхідні для забезпечення повсякденної життєдіяльності. Мікрорайон визнається первинним елементом розвитку та перебудови міста; автори тексту зосереджують увагу на забезпеченні належних умов для цього, на створенні збалансованого зовнішнього середовища для особистості. Наприклад, у Хартії міститься пропозиція стосовно того, що на території мікрорайону доцільно розташовувати житлові будинки різного типу і різної цінової категорії для того, щоб там проживали особи різного віку, раси та із різним рівнем прибутку, що, в свою чергу, сприятиме створенню збалансованої територіальної мікрогрупи. Надаються й інші поради у сфері містобудівництва і містопланування, – наприклад, про необхідність комфортних, безпечних та цікавих для пішохідного переміщення вулиць, придатних для публічного використання площ, невеличких парків тощо [475]. Незважаючи на свою переважно архітектурну спрямованість, Хартія європейського урбанізму є цікавою і для дослідників органів СОН у тій її частині, яка стосується визначення мікрорайону та практичних порад, спрямованих на залучення мешканців проводити більше часу за межами квартири, спілкуючись із іншими сусідами та беручи участь у місцевому житті.

Але єдиним міжнародним документом, повністю присвяченим питанням створення та функціонування органів СОН, на сучасному етапі є Європейська

Декларація «Створення європейського громадянського суспільства через розвиток сусідських співтовариств», яка була прийнята у березні 2004 року на міжнародній конференції, присвяченій цій проблемі. На думку учасників конференції, які представляли організації громадянського суспільства, органи влади, благодійні фонди і сусідські об'єднання, ЄС варто підтримати територіальне громадське самоврядування як один з найбільш значущих елементів громадянського суспільства. Вони запропонували зобов'язати регіональні і місцеві органи влади впроваджувати активні дії, спрямовані на підтримання розвитку сусідських співтовариств, а також доручити ЄС:

- публічно визнати значну роль сусідських співтовариств у процесі побудови громадянського суспільства, надати цим співтовариствам підтримку і фінансування;

- ввести посаду Міністра ЄС з питань розвитку сусідських співтовариств і доручити йому впровадження політики розвитку сусідських співтовариств;

- проводити регулярні тренінги розвитку громад для широкого спектру учасників – для дітей, молоді, активістів, волонтерів, професійних працівників цієї сфери;

- підтримувати проведення досліджень у сфері впливу сусідських співтовариств на громадянське суспільство;

- вивчати та розповсюджувати позитивний досвід, в тому числі надрукувати спеціальний підручник для зацікавлених осіб, створити Європейський банк ідей для забезпечення обміну інформацією з питань розвитку сусідських співтовариств і створити Мережу європейських сусідських співтовариств [476].

Отже, більшість міжнародно-правових актів, присвячених проблемним питанням створення і функціонування органів СОН, або мають рекомендаційний характер, або поки що не ратифіковані Україною. У зв'язку з цим, на сучасному етапі їхні норми майже не впливають на правовий статус органів СОН в Україні.

Повертаючись до національного законодавства, до інших чинних нормативних актів, у яких йдеться про органи СОН, уявляється доцільним поділити їх на дві групи в залежності від того, коли їх було прийнято: до чи після прийняття Конституції України. До першої групи актів відносяться Закон України від 7 лютого 1991 року «Про власність», Закон України від 3 липня 1991 року «Про всеукраїнський та місцевий референдуми», Закон України від 16 червня 1992 року «Про об'єднання громадян» та Положення «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні», затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року.

Закон України від 7 лютого 1991 року «Про власність» був першим нормативно-правовим актом в незалежній Україні, який містив згадку про домові, вуличні тощо комітети. Стаття 10 цього Закону встановлювала порядок здійснення народом України права виключної власності; зокрема, у її третьому пункті йшлося про те, що кожен громадянин України особисто

та через громадські організації, трудові колективи, органи територіального громадського самоврядування має право брати участь у розгляді місцевими радами питань, пов'язаних з використанням та охороною природних ресурсів, і вимагати від інших громадян та організацій дотримання правил природокористування і екологічної безпеки, а також вимагати накладення заборони на діяльність підприємств, установ, організацій, громадян, що завдають шкоди навколишньому середовищу [477].

Закон «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» містить згадку про органи СОН у статті 29, в якій йдеться про утворення дільничних комісій з референдуму. Відповідно до норм цієї статті, дільнична комісія з референдуму утворюється у складі 5 – 19 членів районними, міськими, районними в містах, селищними і сільськими радами або їх головами не пізніше як за 40 днів до всеукраїнського і за 15 днів – до місцевого референдуму. У необхідних випадках за рішенням відповідної місцевої ради або її голови кількісний склад дільничної комісії з референдуму може бути збільшено або зменшено. Представники до складу дільничної комісії з референдуму висуваються районними, міськими, районними в містах органами політичних партій, масових рухів, громадських організацій або їх виконавчими органами, трудовими колективами або їх радами, колективами професійно-технічних, середніх спеціальних і вищих навчальних закладів, *громадськими селищними, сільськими, вуличними, квартальними, дільничними, домовими комітетами* (курсив наш. – автор), зборами громадян за місцем проживання і військовослужбовців по військових частинах [478]. З приводу цієї норми О. С. Орловським було висловлено таке зауваження: «не дуже зрозуміло, чому законодавець позбавив такого права більших за чисельністю та за територією утворень – рад та комітетів мікрорайонів, житлових комплексів тощо» [61, с. 50]. Але думається, що з огляду на досить невелику територію, яку, зазвичай, охоплюють дільниці для голосування, таке рішення законодавця є цілком виваженим. Адже ці дільниці, як правило, утворюються з кількістю від 20 до 3000 громадян, які мають право брати участь у референдумі, і лише у необхідних випадках – з меншою або більшою кількістю громадян.

Положення «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні», затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року, також набуло чинності до прийняття Конституції 1996 року. Воно ще не містить терміну «органи самоорганізації населення», а іменує їх «органами територіальної самоорганізації громадян», «громадськими комітетами і радами самоврядування». Стосовно органів СОН Положення встановлює, що:

- рішення загальних зборів громадян за місцем проживання є обов'язковими для виконання, в тому числі органами територіальної самоорганізації громадян (стаття 5);

- до компетенції загальних зборів громадян за місцем проживання, в тому числі, належить обрання громадських комітетів і рад самоврядування;

затвердження їх статутів (положень), внесення змін і доповнень до них, вирішення питань про дострокове припинення повноважень (розпуск) органів територіальної самоорганізації громадян, а також про відставку окремих їх членів; встановлення структури, штатів, затвердження витрат на утримання створюваних зборами органів та умов оплати праці їх працівників (стаття 6);

— органи територіальної самоорганізації громадян мають право (за сприянням місцевих рад та їх виконавчого органу) скликати загальні збори громадян за місцем проживання, інформуючи про це відповідну раду або її виконавчий орган (стаття 8). У такому випадку загальні збори громадян за місцем проживання відкриває та веде керівник цього органу територіальної самоорганізації громадян (стаття 10);

— органи територіальної самоорганізації громадян (але також і відповідна місцева рада, і її виконавчий орган) мають право у випадках, коли скликання зборів пов'язане з певними організаційними складнощами і є доцільним скликати збори (конференції) представників громадян населених пунктів, мікрорайонів, житлових комплексів, вулиць, кварталів, будинків та інших територіальних утворень, визначати норми представництва на них (стаття 8);

— органи територіальної самоорганізації громадян мають право делегувати своїх представників для участі у загальних зборах громадян за місцем проживання (у конференції); інформація про це вноситься до протоколу зборів або конференції (стаття 12);

— рішення загальних зборів громадян за місцем проживання проводяться в життя органами територіальної самоорганізації громадян; ці органи регулярно інформують населення про виконання рішень зборів (стаття 13);

— відповідний орган територіальної самоорганізації громадян завжди повідомляють у випадку, якщо дію рішень зборів, прийнятих з порушенням Конституції та законодавства України, може бути зупинено відповідною місцевою радою або її виконавчим органом, місцевою державною адміністрацією, до вирішення питання про їх законність у судовому порядку (стаття 14) [356].

До інших законодавчих актів, які регулюють статус органів СОН в Україні і були прийняті після 26 червня 1996 року, відносяться також:

— Концепція адміністративної реформи в Україні, затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 року. Вона підкреслює необхідність «подолання негативних тенденцій дезінтеграції територіальних громад», щоправда, не зазначаючи, як само це зробити (припускаємо, і за допомогою органів СОН також). Крім того, у Концепції наголошується на значущості розвитку ініціативи та самодіяльності населення, створенні органів СОН як за територіальною, так і за функціональною ознакою, встановлення їх організаційних зв'язків із органами і посадовими особами місцевого самоврядування, та на практичному впровадженні механізмів дієвого

контролю територіальної громади за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування та органів СОН [2];

– Закон України «Про прокуратуру», до якого 12 липня 2001 року було внесено зміни і який передбачає, що діяльність органів прокуратури спрямована на всебічне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань, в тому числі органів самоорганізації населення [479];

– низка нормативних актів, які передбачають, що органи СОН можуть здійснювати громадський контроль у різних сферах діяльності (Закон України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» [480], Постанова Кабінету Міністрів від 18 липня 1998 року «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» [481]), а у сфері житлово-комунальних послуг ще й у перспективі брати участь в управлінні житловим фондом (Закон України «Про житлово – комунальні послуги» [482], Постанова Верховної Ради України від 21 лютого 2006 року «Про роботу Кабінету Міністрів України в галузі житлово – комунального господарства» [483]);

– Постанова Пленуму Верховного Суду України № 13 від 3 грудня 1997 року «Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян». У цій Постанові, незважаючи на те, що вона була прийнята після Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування», органи самоорганізації населення віднесено до органів місцевого самоврядування. Можливо, автори Постанови мали на меті зробити це узагальнення тільки в межах Постанови, коли зазначали, що «під органами місцевого самоврядування маються на увазі створені на підставі Конституції України і Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» представницькі органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні та обласні ради) та їх виконавчі органи, так і органи СОН» [451]. Але все ж таки, подібний підхід – включення органів самоорганізації населення, які не є органами місцевого самоврядування, до числа органів місцевого самоврядування, – у нормативних актах неприпустимий;

– Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року (цей нормативно-правовий акт з точки зору дослідження органів СОН є цікавим тому, що відносить органи СОН до інститутів громадянського суспільства [452]);

– Закон від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні»;

– Закон України від 11 липня 2001 року «Про органи самоорганізації населення».

Закон від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» регулює статус органів СОН досить фрагментарно. Зокрема він:

— містить положення щодо визначення терміну «органи самоорганізації населення» у статті 1;

— включає органи СОН до системи місцевого самоврядування (стаття 5), при цьому не розглядаючи їх як органи місцевого самоврядування;

— містить відсилкову норму про те, що сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи СОН і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна; правовий статус, порядок організації та діяльності органів СОН за місцем проживання визначаються законом (стаття 14);

— зазначає, що сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення) рада може наділяти частиною своїх повноважень органи СОН, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням (стаття 16);

— відносить до виключної компетенції сільських, селищних, міських Рад прийняття рішень про наділення органів СОН окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передання коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення (пункт 20 статті 26) та прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення (використано застарілий термін. — *автор*) у випадках, передбачених цим Законом (пункт 47 статті 26);

— встановлює, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, у числі інших делегованих повноважень, відноситься реєстрація у встановленому порядку органів територіальної самоорганізації населення (використано застарілий термін. — *автор*), стаття 38;

— передбачає випадки, у яких є можливим дострокове припинення повноважень органів СОН (стаття 80) [329].

Зараз на розгляді у Верховній Раді знаходиться законопроект «Про внесення змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», який передбачає внесення змін до деяких статей, що стосуються органів СОН. На думку авторів законопроекту, необхідність прийняття таких змін обумовлена недостатнім унормуванням статусу органів СОН на рівні цього закону. Автори пропонують деякі термінологічні й стилістичні уточнення норм діючої редакції (наприклад, внести зміни і доповнення до визначення органів СОН, замінити фразу «дострокове припинення повноважень органу СОН» на таку, що більше відповідає змісту того, про що йдеться, — на «дострокове припинення повноважень персонального складу органу СОН» [484; 352]. Але, як і у випадку із законопроектом про внесення змін та доповнень до Конституції України, навіть у разі прийняття, зміни та доповнення до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» принципово проблеми не вирішать. Тому перспективним уявляється звернення до зарубіжного досвіду.

Особливо цікавим з точки зору регулювання найбільш істотних положень правового статусу органів СОН на державному рівні у законі, присвяченому місцевому самоврядуванню в цілому, уявляється досвід РФ.

Норми прийнятих у радянський період актів, що регулювали функціонування домових, вуличних тощо комітетів, вперше зазнали змін у 1991 році, з прийняттям Закону «О местном самоуправлении в Российской Федерации». У цьому законі територіальному громадському самоврядуванню було присвячено статті 80 – 86 та 96; у всіх цих статтях, крім статті 81, йшлося в тому числі про органи ТГС. Статтею 80 їх було включено до системи територіального громадського самоврядування населення; щоправда, ця ж стаття розрізняла:

- органи територіального громадського самоврядування населення – ради або комітети мікрорайонів, житлових комплексів, селищ, сільських населених пунктів;

- інші органи самоврядування населення за місцем проживання – ради або комітети вулиць, кварталів, будинків і тому подібні.

Спроба класифікації органів територіальної самоорганізації населення на законодавчому рівні заслуговує на увагу, але її зміст, з огляду на використання словосполучення «і тому подібні», є надто розпливчастим, тим більше, що у статтях 82 – 86 та 96 йдеться виключно про «органи територіального громадського самоврядування населення» і немає жодної згадки про «інші органи самоврядування населення за місцем проживання». Ці статті закріплювали підготовку і порядок проведення виборів органів територіального громадського самоврядування населення, їхні основні повноваження, фінансові основи їхньої діяльності, взаємовідносини із місцевими радами, місцевою адміністрацією і територіальними депутатськими групами, але головне – стаття 84 надавала органам ТГС право вести економічну діяльність [485]. Цей Закон нагадав Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» – у тій його частині, у який йшлося про органи СОН, була відсутня систематизація відповідних норм у межах однієї або декількох статей чи хоча б розділу закону.

Конституція Російської Федерації 1993 року не містила згадки про територіальне громадське самоврядування населення, але визначення у її 8-му розділі основ місцевого самоврядування у державі потребувало перегляду нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування на федеральному рівні. Як і у тексті Основного Закону України, у Конституції РФ згадка про органи ТГС «загублена», – відповідно до частини 2 статті 130, «місцеве самоврядування здійснюється громадянами шляхом референдуму, виборів, інших форм прямого волевиявлення, через виборні і інші органи місцевого самоуправління» [486].

Конституційний Суд РФ протягом свого існування (за період з 30 жовтня 1991 року по кінець 2008 року включно) розглянув 24 справи, які стосувалися норм законів про місцеве самоврядування, але жодного разу відповідні суб'єкти не торкалися проблем ТГС. Згадки про ТГС або органи ТГС не існує і в інших нормативно-правових актах цього органу.

Конституційні положення про місцеве самоврядування були розвинуті у Федеральному Законі «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» від 28 серпня 1995 року. Цей закон мав лише одну статтю, у якій йшлося про органи ТГС. Стаття 27 містила визначення територіального громадського самоврядування та відсилкову норму, відповідно до якої порядок організації і здійснення територіального громадського самоврядування повинен визначатися статутом муніципального утворення у відповідності до закону суб'єкта Російської Федерації і нормативними правовими актами органами місцевого самоврядування [267]. Таким чином, на державному рівні було законодавчо оформлено, що регулювання територіального громадського самоврядування відноситься до компетенції суб'єктів федерації (на практиці суб'єкти федерації здійснювали його і до 1995 року).

На сучасному етапі на федеральному рівні основним актом є Федеральний закон від 16 жовтня 2003 року «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Як і в попередньому законі, територіальному громадському самоврядуванню присвячена лише одна стаття, але її зміст значно розширено таким чином, щоб створити базу для правотворчості на рівні суб'єктів федерації і нижче. Стаття 27 цього Федерального закону:

- містить визначення територіального громадського самоврядування та вказівку на межі територій, де воно може здійснюватися (перелік не є вичерпним; до нього входять під'їзд багатоквартирного будинку, багатоквартирний будинок, група житлових будинків, житловий мікрорайон, сільський населений пункт, що не є поселенням і інші території проживання громадян);

- встановлює, що органи ТГС є виборними і надає право обирати їх зборам або конференціям громадян, що проживають на відповідній території; встановлює критерії правомочності зборів та конференцій та питання стосовно ТГС, які вирішуються виключно на зборах та конференціях;

- підкреслює, що органи ТГС, представляючи інтереси населення відповідної території, забезпечують виконання рішень зборів та конференцій; закріплює й інші повноваження органів ТГС;

- визначає, що територіальне громадське самоврядування вважається заснованим з моменту реєстрації статуту ТГС уповноваженим органом місцевого самоврядування, та встановлює що порядок реєстрації статуту визначається статутом муніципального утворення та (або) нормативно-правовими актами представницького органу муніципального утворення;

- відповідно до статуту ТГС може бути юридичною особою і підлягає державній реєстрації в організаційно-правовій формі некомерційної організації;

- встановлює вичерпний перелік вимог до статуту ТГС [267].

Вважається, що автори статті 27 досягли поставленої мети – створити належну основу (фундамент) для подальшого правового регулювання

діяльності органів ТГС суб'єктами федерації та іншими суб'єктами. У цьому відношенні Федеральний закон значно вирає порівняно із положеннями Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», які стосуються органів СОН. Гадаємо, що, при наявності в Україні Закону «Про органи самоорганізації населення», включати у закон «Про місцеве самоврядування в Україні» усі наявні у ньому зараз положення стосовно органів СОН є недоцільним, достатньою була б тільки згадка про існування таких органів у системі місцевого самоврядування та відсылної норми, яка б вказувала на наявність закону, присвяченого винятково органам СОН (пропозиція висувається автором вперше). Це допомогло б уникнути повторів, а головне — випадків, коли норми цих двох законів не відповідають одна одній; найяскравішим прикладом цього є наявність у кожному законі визначення органів СОН, причому ці визначення не співпадають. Але у випадку, якщо ці норми залишаться у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», було б доцільним запозичити досвід Російської Федерації та сконцентрувати положення, які стосуються органів СОН, у межах статті 14 «Органи самоорганізації населення», змінивши і доповнивши її (ця пропозиція також висувається автором вперше).

Однак рецепцію досвіду законодавчого регулювання діяльності органів СОН у РФ на цьому доцільно обмежити, — адже на державному рівні основним актом, на якому базується правове регулювання ТГС, є вказаний закон. Спеціального федерального закону, який було б присвячено виключно територіальному громадському самоврядуванню, не існує. Деякі російські дослідники наголошують на необхідності такого акту: «не в усіх регіонах, не в усіх містах ставлення до ТГСів є однаковим. В одному місті голова адміністрації вважає, що ТГС — це дуже важливий елемент взаємовідносин населення із владою, розвиває їх, допомагає їм, і вони дійсно працюють дуже ефективно, і начебто не потребують ніяких федеральних рамкових законів. В інших містах картина зовсім протилежна: ТГСі перетворені на якісь виборчі штаби, де реалізуються ті програми, які проводить влада, мер міста або голова адміністрації району, де питання вирішуються так, як не вважає справедливим більшість населення» [487]. Отже, коли йдеться про спеціальний закон, присвячений регламентації порядку створення та діяльності органів СОН, досвід України (Закон «Про органи самоорганізації населення») уявляється більш цікавим.

Закон України «Про органи самоорганізації населення» (далі — Закон), прийнятий 11 липня 2001 року, набрав чинності 15 серпня 2001 року. Закон був значно детальнішим за всі попередні нормативно-правові акти про органи СОН та вносив численні зміни та доповнення до правового положення вуличних, квартальних тощо комітетів. Вперше в Україні правове положення органів СОН було детально закріплено на рівні закону.

Порівняльно-історичне дослідження Закону — саме порівняно із попереднім Положенням 1975 року (в редакції Положення 1981 року) здійснюється вперше. Стаття 2 Закону визначила органи СОН як представницькі органи, що створюються жителями, які на законних

підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом. Цією ж статтею було децю змінено:

- назву органів СОН — замість «громадських комітетів» вони стали просто «комітетами»;

- перелік видів органів СОН — відтепер у містах до них відносилися будинкові (прикметник «будинкові» замість прикметнику «домові» було використано вперше), вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів та комітети районів у містах. Отже, у містах залишалися будинкові, вуличні та квартальні комітети. Дільничні комітети було скасовано, а територіальні мікрогромади міст отримали можливість створювати комітети мікрорайонів та комітети районів у містах. Територію, у межах якої діяли будинкові, вуличні та квартальні комітети, змінено не було; комітети мікрорайонів отримували право діяти в межах території окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації у місті, а комітети району в місті — в межах одного або кількох районів у місті, якщо його межі не збігаються з межами діяльності районної у місті ради. Відносно комітетів мікрорайонів слід нагадати, що їх фактична наявність констатувалась вченими ще у 1965 році, — досліджуючи вуличні (квартальні) комітети, Б. М. Габричідзе та А. К. Конєв зазначили, що вони «є спорідненими за принципом утворення, характером завдань і функцій із... домовими комітетами, ...а також із Радами мікрорайонів міст» [197, с. 6]. Проте, на нормативному рівні згадка про комітети мікрорайонів з'явилася вперше.

Змінилися і основні завдання органів СОН: за попередніми Положеннями вони полягали у широкому залученні громадян до вирішення питань державного, господарського і соціально-культурного будівництва, віднесених до відання Рад народних депутатів, а Закон передбачав, що ними є:

- 1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- 2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;
- 3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Відповідно, істотні зміни торкнулися й інших положень правового статусу цих органів, в першу чергу їхніх повноважень, про що йтиметься далі.

Вперше було передбачено принципи організації та діяльності органу СОН:

- 1) законності;
- 2) гласності;
- 3) добровільності щодо взяття окремих повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради;
- 4) територіальності;
- 5) виборності;
- 6) підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами;

7) підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення;

8) фінансової та організаційної самостійності.

П'ять із восьми принципів збігаються із основними принципами місцевого самоврядування (стаття 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), тому уявляється, що наявності принципів організації і діяльності органів СОН в Законі ці органи завдячують належності до системи місцевого самоврядування. Однак, незважаючи на це, закріплення принципів на нормативному рівні було довгоочікуваним, — ще у 1983 році, розглядаючи це питання, Ц. А. Ямпольська відзначала, що «в нормативних актах про органи самодіяльності слід було б передбачити основні принципи здійснення їхньої діяльності» [203, с. 21], — для більш точного окреслення їхньої природи.

Істотних змін зазнали і норми щодо формування органів СОН. Перше уточнення стосується того, що за попередніми Положеннями обраними до складу комітету могли бути громадяни, які проживають на території його діяльності; у Законі ця норма конкретизована. Крім того, частина 1 статті 6 визначає і осіб, які можуть брати участь у формуванні органів СОН: «обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення... можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території» (ця норма викликає певні зауваження).

Якщо в попередніх Положеннях порядку створення будинкових, вуличних тощо комітетів приділялася досить незначна увага, то у Законі цьому присвячено Розділ II, який складається із шести статей. Зміни та доповнення, впроваджені Законом порівняно із попередніми нормативно-правовими актами, полягають у наступному:

- раніше загальні збори громадян або збори їх представників по виборах комітету скликалися за рішенням виконавчого комітету відповідної місцевої Ради, а за Законом такі збори проводяться за волевиявленням населення, після чого, якщо на зборах ідея про створення комітету буде підтримана, ініціативна група (яка також обирається на зборах) звертається з ініціативою про створення органу СОН до відповідної місцевої Ради (стаття 8 Закону). Місцева рада, розглянувши це питання на своєму найближчому засіданні, надає дозвіл на створення органу СОН (стаття 9);

- персональний склад органу СОН формується тільки після цього — зборами (конференцією) жителів за місцем проживання. На відміну від Положення 1981 року, Закон не містить вимог щодо кількісного складу комітетів, обмежуючись вказівкою на те, що «загальний склад органу самоорганізації населення визначається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання» (стаття 10);

- на відміну від Положення 1981 року, за яким термін повноважень комітетів становив два з половиною роки, Закон передбачає, що «орган самоорганізації населення обирається терміном на строк повноважень відповідної Ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення» (стаття 11);

— Закон не містить вказівок на можливість створення, у разі необхідності, різноманітних секцій — з благоустрою і санітарії, культурно-масової роботи тощо. Але немає і прямої заборони їхнього створення;

— Закон є першим нормативним актом, який містить норми про те, що органи СОН діють на підставі Положення про орган самоорганізації населення, яке затверджується зборами (конференцією) жителів на підставі рішення відповідної місцевої ради про створення органів самоорганізації населення. Крім того, у статті 12 наведено перелік питань, які обов'язково повинні бути зазначені у Положенні. Таким чином, у будинкових, вуличних, квартальних тощо комітетів вперше з'явився статутний документ, на підставі якого вони діють;

— Закон впроваджує процедуру легалізації органів СОН, визначаючи її як обов'язкову; легалізація може здійснюватися шляхом реєстрації або повідомлення про заснування відповідного комітету. У Законі міститься тільки узагальнений опис процедури легалізації, а також перелік документів, які необхідно подати для цього. Що ж до більш детального порядку, то пункт 12 статті 13 містить посилання на те, що методичні рекомендації порядку здійснення легалізації органів СОН затверджує виконавчий комітет відповідної місцевої ради.

Розділ III Закону присвячено повноваженням органів СОН (істотні зміни у їхньому правовому статусі не могли не вплинути на них). Розділ IV Закону є принципово новим для нормативно-правових актів, які досі регулювали діяльність вуличних, квартальних тощо комітетів, — у ньому йдеться про фінансово-економічну основу органів СОН. У попередніх Положеннях з цього приводу зазначалося, що «виконавчі комітети місцевих Рад народних депутатів, колгоспи, радгоспи, житлово-експлуатаційні організації вживають заходів до створення необхідних умов для роботи громадських комітетів», а про власні ресурси взагалі не йшлося. У Законі визначалося, що саме складає фінансову основу органу СОН (кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому місцевою радою для здійснення наданих органу самоорганізації населення повноважень; добровільні внески фізичних і юридичних осіб; інші надходження, не заборонені законодавством) та що є матеріальною основою діяльності органу СОН (майно, передане йому радою в оперативне управління).

Наступний розділ «Організація діяльності органу самоорганізації населення» містить багато конкретизованих норм попередніх Положень. Новими для вуличних, квартальних тощо комітетів стали такі норми:

— з'явилася можливість скликання позачергових засідань органу СОН у разі, якщо підстави та порядок такого скликання визначено у Положенні про цей орган;

— по-іншому визначена природа рішень органів СОН — як таких, що мають організаційно-розпорядчий характер (а не характер рекомендації, як це було раніше);

— встановлено порядок реагування на рішення органу СОН, які не відповідають чинному законодавству або прийняті з питань, не віднесених

до його повноважень, — вони зупиняються відповідною місцевою радою з одночасним зверненням до суду про скасування такого рішення (стаття 20 Закону);

— вперше визначено правовий статус членів органу СОН, а саме: вони виконують свої обов'язки на громадських засадах, але за рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання керівник і секретар цього органу можуть працювати в ньому на постійній основі з оплатою їх праці за рахунок коштів, переданих органу СОН (стаття 21 Закону);

— вперше було визначено повноваження керівника та секретаря органу СОН (статті 22 та 23 Закону).

Останні два розділи містять норми, аналогів яких у попередніх Положеннях не було:

— розділ VI — вказівку на те, хто має право здійснювати контроль за фінансовою діяльністю органу СОН (стаття 24), випадки дострокового припинення повноважень органу СОН (стаття 25), а також порядок припинення діяльності органу СОН (стаття 26);

— розділ VII — гарантії діяльності органу СОН (стаття 27), а також положення про відповідальність органу СОН (стаття 28) та про відповідальність за порушення законодавства про органи СОН (стаття 29).

На основі аналізу вищевикладених законодавчих положень багато авторів навіть роблять висновок про те, що сучасні органи СОН — це «нова форма самоуправління громадян, яка відрізняється від попередніх рад мікрорайонів, домових, вуличних, квартальних і аналогічних ним комітетів наявністю прав юридичної особи, власних матеріальних і фінансових коштів, інших ознак, що дозволяє говорити про них як про органи місцевого самоврядування» [382, с. 78]; будинкові, вуличні тощо комітети навіть іноді отримують назву «малі ради» [488, с. 51]. Однак, практика вказує, що природа ОСН внаслідок прийняття Закону не стала виключно публічною.

У Верховній Раді на розгляді знаходиться законопроект № 2108 «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (далі — Законопроект № 2108) у якому йдеться про викладення цього Закону в новій редакції. На думку авторів, доцільність прийняття цього Закону обумовлена необхідністю приведення Закону України «Про органи самоорганізації населення» у відповідність із положеннями Конституції України, а також подоланням певних прогалин, які існують у цьому Законі [489]. Автори істотно вдосконалили термінологічний апарат, інші статті чинного Закону зазнали численних змін та доповнень. Крім того, на відміну від чинного Закону, який містить 29 статей, у законопроекті — 31 стаття: автори пропонують доповнити чинний Закон статтями «Господарська та інша комерційна діяльність органів самоорганізації населення» (стаття 18) і «Ревізійна комісія органу самоорганізації населення» (стаття 25). Нові положення дозволять:

— зареєстрованим органам СОН засновувати юридичні особи — підприємства, установи та організації, діяльність яких спрямовується

переважно на задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб населення;

– населенню – контролювати діяльність як органу СОН, так і цих підприємств через постійно діючий орган – ревізійну комісію.

Таким чином, в Україні на державному рівні закладено основи нормативно-правового регулювання організації і функціонування органів СОН, із делегуванням на місцевий рівень права доповнювати ці багато в чому рамочні норми. Однак більш плідним уявляється підхід, у відповідності до якого на локальному рівні таке регулювання не здійснюється взагалі, або здійснюється фрагментарно, з метою надання пільг та привілеїв відповідним інститутам, а основні положення, необхідні для їхнього функціонування, закріплено на державному рівні. Саме так здійснюється нормативно-правова регламентація створення і діяльності центрів МС у СК.

У СК створення і діяльність центрів МС регламентується так само, як створення і діяльність інших благодійницьких установ. Благодійництво як інститут права належить до галузі цивільного права, однак базовий акт Парламенту СК у цій сфері – Акт «Про благодійництво» – входить до складу неписаної Конституції СК з огляду на його значущість, – адже більша частина інститутів добровільного неприбуткового сектору у СК є благодійницькими інститутами.

Таким чином, у процесі створення і діяльності центри МС керуються у першу чергу актом Парламенту СК «Про благодійництво» 2006 року. Законопроект проходив читання у Парламенті протягом майже 3 років, отримавши Королівське схвалення 8 листопада 2006 року, і в результаті виправдав сподівання як дослідників, так і практиків. На їхню думку, «новий акт ... видсунув благодійницьке право вперед від преамбули 400-річної давнини» [490] (мається на увазі преамбула до Статуту про благодійницькі цілі 1601 року (Статут Єлизавети I)), «новий акт наближає законодавство про добровільні організації до ХХІ століття, роблячи його легшим для розуміння широкого кола осіб, в тому числі більш чітко зазначаючи, для чого існують добровільні інститути і чим вони відрізняються від інших інститутів» [491].

Акт є значним за обсягом документом – у ньому 4 частини, які поділено на 80 секцій, та 10 додатків. Перша частина ґрунтовно закріплює поняття благодійництва і благодійницької мети, поняття суспільної корисності. Друга частина передбачає наявність у СК державного регулятора у цій сфері – Комісія з питань благодійництва в Англії та Уельсі і основи її правового статусу, наявність спеціалізованих благодійницьких трибуналів, порядок реєстрації благодійницьких установ, порядок і періодичність проведення аудиту їхньої діяльності, закріплює особливості функціонування всіх організаційно-правових форм, у яких можуть бути створені благодійницькі установи (як інкорпорованих, так і неінкорпорованих). Третя частина присвячена фінансовій і матеріальній основам діяльності благодійницьких інститутів у СК, в тому числі у ній йдеться про порядок залучення ними

коштів (за допомогою підприємницької діяльності або у приватних осіб в рамках фандрайзінгу) і про можливості отримання фінансової допомоги від держави. Четверта частина містить заключні і перехідні положення [492]. Акт супроводжується докладною пояснювальною запискою [493].

Таким чином, у центрів МС виникає необхідність звернутися до інших актів Парламенту СК:

— або у випадках, коли йдеться про особливості функціонування тієї організаційно-правової форми, яку вони обрали (наприклад, якщо центр МС засновано у формі суспільно корисного товариства, він буде додатково керуватися нормами Акту «Про кооперативи та суспільно корисні товариства» 2003 року);

— або у випадках, коли йдеться про особливості діяльності, яку вони здійснюють (наприклад, якщо центр МС створено для організації дозвілля членів територіальної мікрогромади, він буде додатково керуватися нормами Акту «Про благодійницькі установи у сфері дозвілля» 1958 року [494]).

У разі, якщо норми актів Парламенту СК є недостатньо детальними, центри МС звертаються до судових прецедентів. Протягом існування інституту благодійництва була накопичена значна кількість цих актів, у яких переважно йдеться про те, чи є певний вид діяльності благодійницьким на сучасному етапі розвитку суспільства (наприклад справи Могрідж і інші проти Теквела і інших, 1803 – 1813 роки (Moggridge and another v Thackwell and others), справа Совкрофта, 1895 – 1899 роки (Re Scowcroft), справа Спенса, 1936 рік (Re Spence), справа Гілмор проти Коатса і інших, 1949 рік (Gilmour v. Coats and others)). Є і прецеденти, які встановлюють більш загальні правила, – наприклад, у рішеннях за справою Коміснери зі стягнення прибуткового податку проти Пемсела (Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel) Палатою Лордів було визначено чотири основні напрямки діяльності, яка вважається благодійницькою: «благодійництво у легальному значенні складається із трьох принципових елементів: трасти для допомоги бідним; трасти для розвитку освіти; трасти для розвитку релігії та трасти для інших цілей, які є суспільно корисними для громади, але не підпадають під жодну з перерахованих категорій» [495] (у 2006 році їх, у дещо переробленому вигляді, було включено також і до Акту «Про благодійництво»).

Якщо норм актів Парламенту СК і текстів судових прецедентів недостатньо, звертаються до підзаконних актів Комісії з питань благодійництва в Англії і Уельсі, яка є єдиним державним регулятором і державним реєстратором усіх благодійницьких установ. Комісія також здійснює консультативно-методичну допомогу благодійницьким установам, аналізує практику їхньої діяльності, узагальнює їхні звіти і найкращий досвід. Однак обов'язковими для виконання є не всі акти Комісії, більша їх частина має методологічно-рекомендаційний характер. Із підзаконних актів Комісії тільки один безпосередньо стосується центрів МС (рекомендація №9 «Центри вілліджів і центри місцевих співтовариств», грудень 2004 року), інші акти Комісії мають загальний характер і є універсальними для всіх благодійницьких установ.

Таким чином, у СК нормативно-правове регулювання діяльності центрів МС здійснюється таким чином, що необхідності у локальних актах не виникає зовсім, усі питання створення і діяльності центрів МС регламентуються на державному рівні. Якщо місцеві ради вважають за потрібне підтримати усі чи деякі благодійні установи, а найчастіше підтримкою користуються саме центри МС, вони здійснюють факультативне регулювання — вводять додаткові пільги для центрів МС чи надають їм кошти із муніципальних бюджетів. Але у разі, якщо муніципальні органи не приймуть жодного нормативно-правового акту, який би стосувався центрів МС на відповідній території, створення і функціонування таких центрів не було б ускладненим або неможливим.

4. 2. Регулювання організації і діяльності органів самоорганізації населення на місцевому рівні

Відповідно до статті 4 Закону України «Про органи самоорганізації населення», у своїй діяльності органи СОН керуються актами органів державної влади, рішеннями відповідних органів місцевого самоврядування, рішеннями місцевого референдуму, статутами територіальних громад, розпорядженнями сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, виданих у межах своїх повноважень, положеннями про органи самоорганізації населення, рішеннями зборів (конференцій) жителів за місцем проживання, які їх обрали.

Відповідно до Конституції, публічна влада в Україні представлена державною владою, яка, у свою чергу, поділяється на законодавчу, виконавчу і судову гілки, і самоврядною владою (міське самоврядування). Україна є складною унітарною державою, а отже, право здійснювати нормативно-правове регулювання різноманітних питань на місцевому рівні може належати:

- місцевим органам державної влади;
- органам Автономної Республіки Крим;
- органам місцевого самоврядування.

Конституція АРК не містить норм, які б стосувалися безпосередньо органів СОН, проголошуючи, що «міське самоврядування в Автономній Республіці Крим здійснюється згідно з Конституцією України і законами України» (стаття 42) [496].

Законодавство України не передбачає, що місцеві органи державної влади мають повноваження здійснювати нормативно-правове регулювання створення і діяльності органів СОН. Відносно активними, коли йдеться про органи СОН, є суди загальної юрисдикції. Але оскільки в Україні суди загальної юрисдикції не є правотворчими органами, судові рішення виступають як вказівки на прогалини у чинному законодавстві, привертаючи увагу до проблемних питань, які потребують врегулювання

або уточнення на нормативному рівні. На сучасному етапі судова практика є не досить обширною, але вона стосується нагальних питань: проведення загальних зборів (конференцій) громадян за місцем проживання для створення органів СОН та обрання їхнього персонального складу, реєстрації органів СОН, статусу посадових осіб органів СОН (матеріали судових справ буде наведено у відповідних підрозділах дослідження).

Отже, на сучасному етапі в Україні нормативно-правова регламентація створення та діяльності органів СОН на локальному рівні відбувається в межах місцевого самоврядування. Під місцевим самоврядуванням розуміється право територіальної громади вирішувати питання місцевого значення згідно з Конституцією і законами України. Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Таким чином, на місцевому рівні нормативно-правове регулювання створення та діяльності органів СОН здійснюють або органи місцевого самоврядування, або територіальна громада через місцевий референдум, який є «способом реалізації публічної влади територіальної громади з метою здійснення локальної (місцевої) правотворчості» [497, с. 40]. Стаття 1 Закону України «Про всеукраїнський і місцевий референдум» передбачає, що «рішення, прийняті місцевим референдумом, мають вищу юридичну силу по відношенню до рішень Рад народних депутатів, на території яких він проводиться» [478]. На сучасному етапі, однак, рішень місцевих референдумів, у яких би йшлося про органи СОН, поки що не прийнято. Закон «Про всеукраїнські і місцевий референдум» у статтях 4 «Предмет місцевого референдуму» та 6 «Питання, що виносяться на місцеві референдуми», такої можливості прямо не передбачає, в тому числі коли йдеться про питання, які вирішуються винятково місцевими референдумами. При проведенні моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії була відзначена цікава тенденція — «чинний спеціальний закон (Закон «Про всеукраїнські і місцевий референдум». — *автор*) ... є застарілим і не відповідає сучасним вимогам (а статuti територіальних громад та акти органів місцевого самоврядування, коли йдеться про місцеві референдуми, містять переважно відсилкові норми до чинного законодавства, хоча подібного роду правова регламентація була б виправданою)» [498, с. 45, 59].

Отже, нормативно-правову регламентацію створення та діяльності органів СОН на локальному рівні здійснюють органи місцевого самоврядування, переважно, — місцеві ради. Коли йдеться про міста із районним поділом, відносно повноважень щодо здійснення відповідного регулювання існує нормативна колізія. Відповідно до статті 4 Закону України «Про органи самоорганізації населення», орган СОН, утворений за дозволом районної у місті ради, керується у своїй діяльності також рішеннями міської ради та

її виконавчого органу. Це положення є вельми дискусійним. Справа в тому, що відповідно до статті 140 Конституції України «*сільські, селищні, міські ради* можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна». А відповідно до статті 14 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» «*сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради* можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна». Отже, це положення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» не відповідає аналогічному положенню Конституції. Виходячи із принципу верховенства Конституції як Основного Закону, у такому випадку повинна використовуватися норма Конституції.

Однак на практиці ситуація зовсім інша. Так, у місті Київ дозволи на створення органів СОН надають як міська рада (дивись, наприклад, дозвіл Київської міської ради [499]), так і районні у місті ради (дивись, наприклад, дозвіл Шевченківської районної у місті Києві ради [500]). Розповідаючи про роботу із органами СОН у Ленінському районі міста Севастополь, Т. Ульянова підкреслює, що:

- для виконання власних повноважень органами СОН рада Ленінського району вже протягом семи років надає їм фінансову підтримку;

- на сесіях райради затверджено «Положення про порядок фінансування, організації обліку й звітності використання бюджетних коштів, які виділяють для забезпечення діяльності органів самоорганізації населення Ленінського району м. Севастополя» і «Положення про заохочення органу самоорганізації населення Ленінського району м. Севастополя»;

- у районі активно діє координаційна рада з питань органів СОН, створена рішенням Ленінської районної ради від 26 травня 2006 року. У її складі чисельністю 13 осіб представники районної державної адміністрації, депутати райради, а також голови органів СОН. Засідання координаційної ради відбуваються раз на два місяці;

- у 2005 році в місті організували єдиний на той час неформальний клуб «РОСЛЕНА», що об'єднав керівників органів СОН. Рішення членів неформального клубу мають рекомендаційний характер і розглядаються на засіданнях координаційної ради;

- в раді практикується проведення семінарів для представників органів СОН [501].

Однак це не вступає у пряме протиріччя із чинним законодавством, — адже не тільки Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», але й Закон «Про органи самоорганізації населення» (наприклад, у статтях 2 — 5, 7, 9 тощо) наділяють районні у містах ради у разі їх створення та надання їм відповідних повноважень міськими радами, владними повноваженнями по відношенню до органів СОН; за законопроектом № 2108 районні у містах ради також матимуть відповідні повноваження. Тільки запропонований

Всеукраїнською Асоціацією сприяння самоорганізації населення Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» наголошує на внесенні відповідних змін до Закону (у статті 41 пропонується закріпити, що районні у місті Ради не можуть здійснювати повноваження, передбачені пунктами 19–1, 20 та 47 частини першої статті 26, а положення пункту 8 статті 16 редагувати відповідно із вищезазначеними змінами, — тобто, із переліку місцевих рад виключити районні у місті ради [352]).

Таким чином, проблема вбачається в тому, що Конституція наділяє правом приймати рішення стосовно органів СОН виключно представницькі органи територіальних громад, а закони розповсюджують це право на районні у місті ради, які не є представницькими органами територіальної громади в цілому. Цю проблему, мабуть, викликає неузгодженість у питанні — чи є мешканці районів у містах членами і територіальних громад районів в містах, і територіальної громади міста, чи тільки членами територіальної громади міста, чи існує територіальна громада району у місті як така. Протиріччя закладено у самій Конституції. На відміну від статті 140, відповідно до якої територіальну громаду складають жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, стаття 142 виходить з того, що мешканці районів в містах є членами територіальних громад районів в містах. Не має єдності і серед дослідників. Так, В. Борденюк констатує «існування на рівні районів відносно автономних територіальних громад» [502, с. 53]. Але ми міркуємо, що слід погодитись із вченими, які вважають, що ці особи представляють не окрему територіальну громаду, а частину територіальної громади міста. Так, О. С. Орловський справедливо зазначає, що «мешканці міста складають єдину територіальну громаду і віднесення їх до будь-якого району носить багато в чому умовний характер», а тому, навіть у випадку визнання їхнього існування, територіальні громади районів в містах залишатимуться «штучно створеними утвореннями» [503, с. 18, 25]. Вагомий аргумент на користь цієї ж позиції висловив Б. А. Страшун: «міський район (окрут тощо) не можна вважати основним територіальним колективом, оскільки для значної кількості мешканців він є або тільки місцем проживання, або тільки місцем праці, а отже, органи управління району — можуть, як правило, задовольнити лише частину інтересів мешканця міста» [426, с. 117]. Крім того, хоча в СРСР районування позиціонувалося не як механічний поділ міст, а процес, в основі якого лежать відповідні принципи — виробничий (наявність крупних промислових підприємств на території міських районів), територіальний (врахування розмірів території, віддаленості від центру або відокремлення певних частин міста від центру тощо) і врахування чисельності населення, його компактності та щільності [176, с. 6 — 7], цих принципів дотримувалися не завжди. «В Україні райони здебільшого створювалися за сумнозвісним принципом: якщо місцева парторганізація становила близько 12 тисяч осіб, то утворювався район» [504, с. 14]. А отже, поділ міст на райони не виключає певної штучності.

Зважаючи на ці міркування, більш переконливою уявляється позиція, що територіальна громада міста є цілісною та не може містити в собі інші територіальні громади. Таким чином, у містах з районним поділом територіальні громади районів в містах не існують, існує тільки одна – міська – територіальна громада, інтереси якої представляє міська рада. Але, без внесення змін та доповнень до Конституції, або без офіційного тлумачення цих норм Конституційним Судом України, остаточно вирішити це питання уявляється неможливим. Отже, на сучасному етапі не тільки міські ради, що представляють інтереси територіальних громад у цілому, але й районні у містах ради вирішують питання, пов'язані із створенням та функціонуванням органів СОН.

Перелік (не вичерпний) питань, що стосуються органів СОН та вирішуються не на державному, а на місцевому рівні органами місцевого самоврядування, міститься у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до його норм:

- до виключної компетенції сільських, селищних, міських Рад відноситься прийняття рішень про наділення органів СОН окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення (пункт 20 статті 26) і прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів СОН у випадках, передбачених цим Законом (пункт 47 статті 20);

- до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, серед інших повноважень щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, належить реєстрація у встановленому порядку органів СОН (пункт 7 статті 38);

- сільська, селищна, міська рада можуть прийняти рішення про дострокове припинення повноважень органу СОН у випадках, передбачених статтею 80 Закону.

Цей перелік доповнюють положення Закону України «Про органи самоорганізації населення». Багато з його норм відсилають до локальних актів. Цікавим є те, що, будучи фрагментарним та явно недостатнім для повноцінного регулювання створення і діяльності органів СОН, Закон містить посилання лише на один вид актів органів місцевого самоврядування нормативно-правового характеру, – на акти, що стосуються методичних рекомендацій з порядку здійснення легалізації органів СОН, які має право затвердити виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення), пункт 12 статті 13. В усіх інших випадках норми Закону посилаються на рішення місцевих рад індивідуального характеру, у яких йдеться, зокрема, про термін повноважень органу СОН (стаття 11), про делегування частини своїх повноважень органу СОН (стаття 15); про надання органу СОН коштів із місцевого бюджету (стаття 16); про передачу майна органу СОН в оперативне управління (стаття 17); про висновок у разі оскарження рішень, дії та бездіяльності органу СОН до відповідної ради (стаття 28).

Автори законопроекту № 2108 пропонують розширити цей перелік, більш повно окресливши коло питань, які для свого врегулювання вимагають прийняття відповідними органами місцевого самоврядування рішень індивідуально-правового характеру. Зокрема, відповідно до його положень, до кола питань, які зможуть вирішувати органи місцевого самоврядування, належатимуть (у порівнянні із діючою редакцією Закону) додатково:

- прийняття рішень про те, щоб виступити ініціаторами проведення зборів (конференцій), на яких вирішуються питання створення органів СОН, пропонується надати сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті (у разі її створення) ради, виконавчому комітету відповідної ради (стаття 8);

- прийняття рішень про скликання зборів (конференцій) для переобрання персонального складу органу СОН у випадку, якщо орган СОН сам не оголосив про проведення таких зборів (конференцій) у належний строк, пропонується надати сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті (у разі її створення) раді (стаття 11);

- прийняття місцевою радою рішення про розширення переліку власних повноважень органу СОН (стаття 14);

- реєстрація виконавчим органом місцевої ради рішень органів СОН у межах делегованих їм відповідною радою повноважень (стаття 21).

Таке розширення повноважень органів місцевого самоврядування по відношенню до органів СОН уявляється не завжди виправданим, – наприклад, включення їх до переліку суб'єктів, яким надано право скликати збори (конференції), на яких вирішуються питання створення органів СОН, взагалі не співпадає із ідеєю цих органів, і вступає у протиріччя в першу чергу з їх назвою – органи *самоорганізації населення*. Своєрідним позитивним балансом, що передбачає законопроект № 2108, є доручення Кабінету Міністрів України затвердження низки модельних (типових) документів, які будуть використовуватися органами місцевого самоврядування у взаємовідносинах із органами СОН.

Для міст із спеціальним статусом особливості здійснення місцевого самоврядування на їх території передбачаються відповідними законами. Але поки що їхні норми не вносять нічого нового до правового становища органів СОН. Адже Проект Закону України «Про місто–герой Севастополь» знаходиться на розгляді у Верховній Раді, а Закон України «Про столицю України – місто–герой Київ» стосовно органів СОН містить норми, які повторюють відповідні положення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»: у статті 7 передбачено, що система місцевого самоврядування у місті Києві включає, в тому числі, органи самоорганізації населення, а у статті 8 «Основні форми здійснення місцевого самоврядування» закріплюється, що члени громади мають право в установленому порядку організовувати і брати участь у зборах громадян за місцем проживання, ініціювати розгляд у раді будь–якого питання місцевого самоврядування,

створювати органи територіальної самоорганізації населення [505] (як і у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» використано більш точний, але застарілий термін «органи територіальної самоорганізації населення»).

Ще одним джерелом норм, які регламентують порядок створення та функціонування органів СОН, є статuti територіальних громад. Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», такий статут може бути прийнято з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування (стаття 19); прийняття Статуту відноситься до виключної компетенції сільської, селищної, міської ради, це питання вирішується виключно на її пленарному засіданні (стаття 26), після цього статут підлягає державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України (стаття 19). На жаль, статут територіальної громади досі не є розповсюдженим нормативно-правовим актом (наприклад, із згаданих вище міст із спеціальним статусом статут має Київ, а у Севастополі тільки ведеться розробка його проекту), тому уявляється передчасною пропозиція дослідників говорити про «статутне право» в Україні [472, с. 78; 247, с. 5].

Статuti територіальних громад у літературі іменують «мала конституція» [506, с. 4], «локальна конституція» [507, с. 4]. Ці назви підкреслюють установчий характер статутів і, здається, вичерпно та лаконічно характеризують підхід, якого доцільно дотримуватися при їхньому створенні. О. С. Орловський влучно відзначає, що «суб'єкт, який приймає статут, може піти двома шляхами. Відповідно до першого, статут повинен містити рамковий механізм, каркас правового розвитку міста. У цьому випадку статут не буде великим за обсягом документом, а навпаки, максимально чітко, лаконічно визначатиме принципи міської політики у тій чи іншій сфері. Другий варіант передбачає статут у якості своєрідного «муніципального звведення законів», в якому докладно закріплюються різноманітні аспекти життєдіяльності міста» [507, с. 13]. У першому випадку мається на увазі щось на зразок «локальної конституції», – а отже, документ, який є досить компактним за обсягом, та не перевантажений детальною регламентацією того чи іншого інституту, у випадку цього дослідження – регламентацією інституту органів СОН. Такий шлях було обрано, наприклад, при створенні Статуту територіальної громади міста Києва від 2002 року. Із норм Статуту, які мають безпосереднє відношення до органів СОН, тільки деякі, найбільш загальні, дублюють відповідні положення законів України (наприклад, стосовно того, що система місцевого самоврядування у місті Києві включає, в тому числі, й органи СОН (стаття 9), або що «члени територіальної громади міста Києва мають право в установленому порядку створювати органи територіальної самоорганізації населення» (стаття 1)). Органам СОН міста Києва присвячена одна стаття Статуту – стаття 14. Вона передбачає, що органи СОН є формою участі територіальної громади міста Києва у вирішенні окремих питань місцевого значення; що ініціатива в утворенні органів СОН належить жителям відповідної території в межах юрисдикції

територіальної громади міста Києва; закріплює, що органи СОН міста Києва створюються у формі будинкових, вуличних, квартальних комітетів комітетів мікрорайону, комітетів району у місті Києві (тут спостерігаємо певне протиріччя, — адже органи СОН не можуть створюватися на тій же самій території, на якій діють органи місцевого самоврядування, а у даному випадку передбачається можливість створення комітетів району у місті Києві), і що цей перелік не є вичерпним, а отже, жителі міста Києва мають право створювати й інші органи СОН; закріплює принцип рівності усіх органів СОН міста незалежно від розмірів території, на якій вони утворені та здійснюють свою діяльність, і принцип їхньої взаємодії з територіальною громадою міста Києва, її органами, об'єднаннями громадян, політичними партіями, а також розташованими на відповідній території підприємствами, установами, організаціями. Стаття 14 завершується посиланням на чинне законодавство у питаннях регламентації створення і функціонування органів СОН, окремо підкреслюючи, що порядок надання дозволів на створення органів СОН та порядок їх реєстрації визначається Київською міською радою відповідно до чинного законодавства України. Крім того, про органи СОН доречно згадується і в інших статтях, у яких йде мова про територіальну громаду міста (відповідно до статті 1, «територіальна громада міста Києва створює належні умови для діяльності органів самоорганізації населення») і про інші організаційно-правові форми локальної демократії — про загальні збори (згідно зі статтею 11, загальні збори жителів за місцем проживання можуть скликатися Київським міським головою, Київською міською радою, районними у місті Києві радами, їх виконавчими органами, органами СОН, ... депутатами Київської міської ради та районних у місті Києві рад, ініціативними групами членів територіальної громади міста Києва), громадські слухання (відповідно до статті 13, на громадські слухання, окрім ініціаторів їх проведення або їх представників, можуть запрошуватися депутати відповідного виборчого округу, посадові особи місцевого самоврядування, представники органів СОН, міських осередків політичних партій та громадських організацій, а також керівники підприємств і організацій, якщо їх діяльність пов'язана з питаннями, що обговорюються) [508]. Таким чином, у Статуті територіальної громади міста Києва регламентація правового статусу органів СОН здійснюється у повної відповідності до чинного законодавства (за винятком означеного вище випадку щодо можливості створення комітетів району у місті Києві), із відсиланнями до його норм, лаконічно, але водночас в обсязі, достатньому для того, щоб члени територіальної громади, які не знали нічого про органи СОН, зрозуміли б, що це за органи, та куди звертатися для отримання інформації з питань їхнього створення та функціонування.

У статуті територіальної громади міста Суми виключно органам СОН присвячено статтю 86, яка фактично дублює чинне законодавство у частині визначення органів СОН, їхніх функцій, переліку можливих просторових меж їхнього створення, можливості мати власні і делеговані повноваження

і отримувати ресурси від міської ради; стаття містить посилання на Закон України «Про органи самоорганізації населення». Крім того, про органи СОН йдеться у статті 61 «Права сумчан на участь у міському самоврядуванні», у статті 76 «Система міської влади», а також у статтях, присвячених іншим формам участі мешканців у житті міста — загальним зборам громадян за місцем проживання (стаття 66), громадським слуханням (стаття 67), загальноміським і територіальним толокам (стаття 71) [509].

Так само досить лаконічно правовий статус органів СОН закріплюють статuti територіальних громад міст Рівного (у цьому статуті органам СОН присвячено Розділ VII, але він складається із однієї статті) [510], Коростень (щооправда, у статті 12 у складі системи місцевого самоврядування в місті Коростень окремо фігурують органи СОН і окремо — вуличні комітети, а у статті 63, присвяченій виключно органам СОН, зазначено, що до органів СОН відносяться також і вуличні комітети; цікавим є також виділення такого різновиду органів СОН як окружні комітети) [511], Івано-Франківська. Статут територіальної громади міста Івано-Франківська є нетиповим, — адже відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», статут територіальної громади може бути прийнято з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування у населеному пункті. Коли йдеться про органи СОН, статут територіальної громади Івано-Франківська є саме таким документом, — документом, що підкреслює ці особливості. Це знаходить прояв у декількох його нормах, починаючи із статті 18, у якій закріплюється, що «територіальна громада прагне до збереження самобутності частин міста, що історично склалися (Гірка, Княгинин, Майзлі, Пасічна, Опришівці тощо), а також сіл, що входять до її складу, і сприяє функціонуванню у межах цих частин органів самоврядування та самоорганізації населення». Стаття 38 закріплює систему місцевого самоврядування міста Івано-Франківська, яка включає:

- територіальну громаду міста Івано-Франківська (включаючи територіальні громади сіл Вовчинець, Крихівці, Микитині, Угорники та Хриплин);

- Івано-Франківську міську раду; сільські ради сіл Вовчинець, Крихівці, Микитинці, Угорники та Хриплин;

- Івано-Франківського міського голову; Вовчинецького, Крихивецького, Микитинецького, Угорницького та Хриплинського сільських голів;

- виконавчі органи Івано-Франківської міської ради; виконавчі органи Вовчинецької, Крихивецької, Микитинецької, Угодницької та Хриплинської сільських рад;

- органи самоорганізації населення у м. Івано-Франківську, включаючи органи самоорганізації населення у селах Вовчинець. Крихівці, Микитинці, Угорники та Хриплин.

Що ж до розділу 6 «Органи самоорганізації населення», то він містить три статті (64–66), у яких йдеться про те, що органи СОН утворюються з

власної ініціативи учасниками територіальної громади міста (у Статуті використано саме цей термін, а не термін «члени територіальної громади»); про систему органів СОН, а також про те, що до прийняття спеціального закону про органи СОН правовий статус, порядок організації та діяльності органів СОН визначається положенням про органи СОН, що затверджується міською радою [512].

Така регламентація порядку створення та функціонування органів СОН на рівні статуту територіальної громади — за допомогою переважно відсилкових норм, — уявляється найбільш вдалою, особливо зважаючи на те, що статут як «локальна конституція» не повинен зазнавати частих змін і доповнень, а детальна регламентація у ньому певних питань, зокрема пов'язаних із органами СОН, неодмінно викликатиме необхідність у таких змінах. З іншого боку, на думку дослідників «статут територіальної громади повинен не тільки заповнити ті пробіли, які існують в нашому законодавстві з питань так званого місцевого значення і які потребують нагальної регламентації, але й конкретизувати, деталізувати порядок реалізації норм чинного законодавства з урахуванням місцевих особливостей» [507, с. 6]. Стосовно органів СОН це зауваження було актуальним до набуття чинності Законом України «Про органи самоорганізації населення». У зв'язку з цим, оптимальним уявляється підхід, використаний у Статуті територіальної громади міста Калуш. Калуська міська рада прийняла Статут у 2000 році, здійснивши регламентацію правового статусу органів СОН у Розділі V «Перехідні положення». При цьому у статті 20, присвяченій системі міського самоврядування у Калуші, зазначалося, що «правовий статус, діяльність та порядок організації органів самоорганізації населення до набрання чинності Законом України «Про самоорганізацію населення» регулюються розділом V «Перехідні положення» даного Статуту» [513]. Таким чином, було здійснено регламентацію створення і функціонування органів СОН у Калуші на період до набуття чинності Законом «Про органи самоорганізації населення», а після того, як Закон почав діяти, вдалося уникнути протиріч між його нормами та нормами Закону без внесення змін та доповнень до Статуту.

На жаль, не в усіх містах, де статuti територіальних громад було прийнято до набуття чинності Законом «Про органи самоорганізації населення», вдалося уникнути протиріч між нормами Закону та статуту, коли йдеться про органи СОН. Експерти Всеукраїнської громадської організації «Асоціація сприяння самоорганізації населення», яка у 2007 — 2008 роках реалізувала всеукраїнський проект «Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування в сфері розвитку локальної демократії», аналізуючи статут міста Прилуки (документ має саме таку назву), відзначили: «до окремих положень, які містяться у Статуті і стосуються органів СОН, слід зробити ряд критичних зауважень. Так, внаслідок ухвалення Верховною Радою Закону України «Про органи самоорганізації населення», окремі положення Статуту увійшли у протиріччя із цим Законом. Проте зазначені неузгодженості не усунуті й досі» [254, с. 127].

Статуту територіальних громад міст Калуша (до набуття чинності Законом «Про органи самоорганізації населення»), Прилуки у частині правової регламентації статусу органів СОН є ближчими не до концепції «локальної конституції», а до концепції «муніципального зведення законів». І якщо при прийнятті Статуту територіальної громади міста Калуш таке рішення було виправданим, після набуття чинності Законом «Про органи самоорганізації населення» підхід місцевих рад повинен був би змінитися. Але це трапляється не завжди. Прикладом є місто Одеса, де і досі триває розробка проекту статуту територіальної громади міста. У січні 2009 року кафедрою конституційного права Одеської національної юридичної академії було складено відгук на проект Статуту територіальної громади міста Одеси, підготовлений робочою групою за дорученням Одеської міської ради. Автор дослідження (доцент кафедри) входила до складу робочої групи експертів, яку очолював д.ю.н., професор М. П. Орзіх. Особистий внесок автора полягав у наданні експертного висновку для деяких глав, в тому числі для розділу 8 «Органи самоорганізації жителів — членів територіальної громади міста Одеси».

На жаль, незважаючи на спроби авторів проекту Статуту зробити розділ 8 самобутньою і оригінальною, її текст викликає значну кількість зауважень. В першу чергу, назва розділу «Органи самоорганізації жителів — членів територіальної громади міста Одеси» не відповідає ні Конституції, ні чинному законодавству, — адже у цих актах йдеться про «органи самоорганізації населення». До речі, у пункті 1 статті 94 вводиться аббревіатура «органи СОН», яка і використовується далі по тексту розділу; очевидно, аббревіатура означає «органи самоорганізації населення».

Деякі положення розділу не відповідають змісту чинного Закону «Про органи самоорганізації населення» (наприклад, пункт 4 статті 94). Пункт 1 статті 98 визначає, що «створення органу самоорганізації населення може ініціюватися міським головою, міською радою, депутатом міської ради, відповідною районною адміністрацією». Відчувається, що це положення не відповідає не тільки ідеї, але й самій назві органів, про яких йде мова. Які ж це органи самоорганізації населення, коли їхнє створення ініціюють мер, депутати, відповідна районна адміністрація? Звісно, вони, як члени територіальної громади міста, не позбавлені такого права, але як члени територіальної громади, — а не як посадові особи! Пункт 1 статті 98 також передбачає, що «створення органу самоорганізації населення може ініціюватися ... не менше ніж 5 % від загальної кількості членів територіальної громади, які проживають на відповідній території та мають право голосу на місцевих виборах». Знов-таки, положення не відповідає чинному законодавству, істотно обмежуючи права членів територіальної громади, — у Законі «Про органи самоорганізації населення» немає згадки про відсотковий бар'єр при створенні органу СОН за ініціативою населення.

Стаття 101 у пункті 3 передбачає, що «за рішенням міської ради орган СОН може бути достроково позбавлений повноважень, делегованих йому

радою». Вважаємо, однак, що таке рішення повинно прийматися тільки у певних випадках, і саме у статуті було б доцільно закріпити — у яких саме.

Пункт 6 статті 101 передбачає, що «для виконання окремих господарських управлінських та інших функцій у сфері компетенції органів СОН можуть найматися фахівці на умовах контракту». Зміст цього речення є не досить зрозумілим, але якщо йдеться про те, що орган СОН має право укладати контракти із необхідними працівниками, виникають два зауваження. По-перше, на підставі чинного законодавства органи СОН не мають права вести господарську діяльність (до речі, ця помилка не є єдиною, — у пункті 1 статті 102 також йдеться про власну економічну діяльність органів СОН). По-друге, якщо орган СОН легалізовано шляхом повідомлення, він, відповідно до Кодексу законів про працю, не може виступати роботодавцем. Якщо ж орган СОН легалізовано шляхом реєстрації, і він є юридичною особою, не дуже зрозуміло, чому він повинен укладати із усіма працівниками не трудові договори, а контракти, — адже сфера використання контракту як особливої форми трудового договору чітко окреслена у законодавстві України, і більшість необхідних органам СОН фахівців під неї не підпадає.

У пункті 3 статті 104 передбачено, що повноваження персонального складу органу СОН можуть бути, зокрема, припинені:

- у разі невиконання рішень органів міської публічної влади — за рішенням міської ради, яка дала дозвіл на створення органу СОН; ...

- у разі порушення Конституції та законів України, інших актів законодавства з питання діяльності СОН — за рішенням суду.

Не досить зрозуміло, однак, чому при недотриманні Конституції і законів органи СОН ліквідуються за рішенням суду, а при недотриманні норм підзаконних актів — за рішенням міської ради. Адже недотримання Конституції і законів є більш серйозним порушенням, яке до того ж легше виявити.

З огляду на те, що відгук на проект Статуту територіальної громади міста Одеси кафедрою конституційного права ОНЮА було завчасно надано Одеській міській раді, гадаємо, що в Статуті ці зауваження будуть враховані. Але уявляється, що проблема виникла тому, що автори тексту розділу 8 розглядають Статут як «муніципальне зведення законів», а не як «локальну конституцію». Намагаючись врегулювати цим документом широке коло суспільних відносин, вони не досить уважно вивчили норми чинного та перспективного законодавства стосовно органів СОН, — як було зазначено вище, деякі норми розділу 8 вступають у протиріччя із чинною редакцією Закону «Про органи самоорганізації населення», і багато норм — із законопроектом № 2108, що, після його прийняття, зробить необхідним ґрунтовний перегляд цієї частини Статуту.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» у статті 59 передбачає наявність різних видів актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування — рішень місцевих рад, рішень виконавчих комітетів сільських, селищних, міських, районних у місті рад, розпоряджень

сільського, селищного, міського голови, розпоряджень голови районної у місті, районної, обласної ради. До них застосовується стаття 144 Конституції: «органи місцевого самоврядування *в межах повноважень, визначених законом*, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території».

Вище вже йшлося про те, які питання створення та функціонування органів СОН законодавець доручає (та / або доручить) врегульовувати органам місцевого самоврядування. Також було доведено, що врегульовувати ці питання у статуті територіальної громади, маючи чинний Закон «Про органи самоорганізації населення», є недоцільним. Альтернативним шляхом здійснення локальної нормативно-правової регламентації є регулювання порядку створення і діяльності органів СОН іншими актами місцевих рад, їхніх голів, їхніх виконавчих органів.

Коли йдеться про регулювання створення і діяльності органів СОН, яке здійснюється органами місцевого самоврядування кожного міста, дуже важко робити узагальнення, — адже воно є надзвичайно різноманітним. У деяких, особливо невеликих за кількістю населення, містах відповідні документи відсутні; у деяких містах їх було прийнято майже одразу після набуття чинності Законом «Про органи самоорганізації населення», у деяких містах — набагато пізніше. У деяких містах виконана рекомендація цього Закону стосовно можливості затвердження виконавчим комітетом місцевої ради методичних рекомендацій з порядку здійснення легалізації органів СОН (наприклад, у Миколаєві було затверджено «Методичні рекомендації порядку здійснення легалізації органів самоорганізації населення міста Миколаєва» [514], у Чернівцях — «Методичні рекомендації порядку створення та здійснення легалізації органів самоорганізації населення» [515]), у більшості міст — ні (до речі, у назвах та відповідно предметі регулювання затверджених методичних рекомендацій також немає єдності).

Як правило, міські ради стосовно органів СОН приймають два базових документи:

- про порядок легалізації (наприклад, у Миколаєві [516], в Одесі [517]);
- типові положення про органи СОН (наприклад, у Києві [518], в Одесі [519], у Львові [520], у Житомирі [521]).

Але й це узагальнення не без винятків. Наприклад, у місті Хмельницькому існує тільки Типове положення про органи СОН [522]. Львівська міська рада замість одного положення, у якому йдеться про надання дозволу на створення органу СОН та про його легалізацію, видала два окремих документи: Положення про порядок надання дозволу на створення органу самоорганізації населення у місті Львові і Положення про порядок легалізації органів самоорганізації населення у місті Львові [523], так само вирішила і Миколаївська міська рада. У Києві Положення про порядок легалізації органів самоорганізації населення у місті Києві було затверджено Розпорядженням Київської міської державної адміністрації [524], а Положення про порядок надання дозволу на створення органу самоорганізації населення в місті Києві — Київською міською радою

[525]. У місті Суми Положення про порядок реєстрації органів СОН затверджено виконавчим комітетом міської ради [526], і тільки після цього внесено на розгляд Сумської міської ради для затвердження [527]. Суми, до речі, є одним з небагатьох міст, де затверджено положення (типові) окремо про будинковий (вуличний, квартальний) комітет і окремо про комітет мікрорайону.

Крім типових положень та актів про порядок надання дозволу на створення і про проведення легалізації органів СОН, місцеві ради приймають рішення і з інших питань функціонування та заохочення функціонування органів СОН на відповідній території. Наприклад, у містах Одеса та Миколаїв прийняті рішення про порядок делегування власних повноважень місцевих рад органам СОН (Миколаїв [528], Одеса [529]), у Києві затверджено Програму сприяння місцевому самоврядуванню, підтримки діяльності органів самоорганізації населення та місцевих ініціатив у місті Києві на 2007–2011 роки [530], а в Миколаєві – подібну програму, але розраховану виключно на органи СОН [531]. Цікаві нормативно-правові акти, затверджені міською радою і спрямовані на активізацію діяльності органів СОН, діють у Бердянську:

- Програма заохочення голів вуличних комітетів [532];

- Програма комітетів мікрорайонів щодо виконання заходів у мікрорайонах міста, спрямована на забезпечення розвитку громадської ініціативи та розширення кола самостійного вирішення населенням питань соціально-економічного розвитку мікрорайонів міста [525].

Додатково більшість міст, у яких міські ради прийняли локальні акти з питань організації і діяльності органів СОН, приділяють увагу належному забезпеченню фінансування цих органів (дивись, наприклад, [534; 535]).

Що ж до індивідуально-правових актів органів місцевого самоврядування, які стосуються органів СОН, то це переважно:

- акти місцевих рад про надання дозволу на створення того чи іншого органу СОН (наприклад, [536; 537]), чи про дострокове припинення повноважень того чи іншого органу СОН (наприклад, [538]);

- акти виконавчих комітетів місцевих рад про реєстрацію того чи іншого органу СОН (наприклад, [539]), про перереєстрацію того чи іншого органу СОН (наприклад, [540]), про легалізацію того чи іншого органу СОН (наприклад, [541]).

Голови місцевих рад в межах своїх повноважень також беруть участь у процесі активізації створення органів СОН, – наприклад, в Одесі найбільш активним головам органів СОН мер міста вручає спеціальну ознаку міського голови.

З метою надання рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності чинного законодавства, є доцільним звернутися до сучасного національного досвіду нормативно-правової регламентації інших організаційно-правових форм самоорганізації населення. Вже йшлося про те, що таких форм в Україні чотири, – крім органів СОН це ЖК, ОСББ і громадські організації

із місцевим статусом. Були розглянуті і нормативно-правові акти, які регламентують діяльність усіх цих інститутів (крім органів СОН), – усі ці акти діють на державному рівні і їхніх норм достатньо для того, щоб врегулювати створення і функціонування ЖК, ОСББ і громадських організацій із місцевим статусом. На місцевому рівні приймаються або індивідуально-правові акти, або нормативно-правові, але наявність чи відсутність останніх встановлює тільки додаткові норми, без яких створення і функціонування вказаних інститутів не буде неможливим та / або утрудненим. Наприклад, в Одесі на основі рішення Одеської міської ради № 1440–XXIII від 10 серпня 2000 року «О социальном заказе в городе Одессе» вже декілька років проводиться комплекс заходів з розробки і реалізації соціальних проектів за рахунок коштів місцевого бюджету шляхом укладання соціальних контрактів на конкурсній основі («соціальне замовлення»), в тому числі із органами СОН, ОСББ, міськими громадськими організаціями [542]. Київською міською радою було прийнято рішення про відшкодування різниці в тарифах на житлово-комунальні послуги и житлово-будівельним кооперативам, об'єднанням співвласників багатоквартирних будинків [543]. Але ці та подібні нормативно-правові акти спрямовані на заохочення, підтримання різних організаційно-правових форм самоорганізації населення, а не на регламентацію нагальних питань, пов'язаних із їхнім створенням і функціонуванням.

Для надання рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності чинного законодавства, доречно звернутися також і до зарубіжного досвіду. Прослідковується така тенденція – серед країн, у яких регламентація діяльності органів, аналогічних органам СОН в Україні, здійснюється виключно на державному рівні, переважно країни із давніми демократичними традиціями, в тому числі СК Відповідно, до країн, у яких на державному рівні встановлено лише певні рамкові норми, «наповнення» змістом яких віднесено до компетенції органів нижчого рівня, відносяться переважно країни, які нещодавно стали на демократичний шлях, в яких тільки нещодавно відбулися або відбуваються демократичні перетворення, в тому числі РФ.

Отже, досвід СК, коли йдеться про нормативно-правову регламентацію статусу центрів МС на локальному рівні, повністю співпадає із досвідом України, коли йдеться про регламентацію статусу ЖК, ОСББ, громадських організацій, – вони можуть мати певні пільги, переважно податкові, але всі найістотніші питання їхнього створення і діяльності врегульовано винятково на державному рівні.

Що ж до досвіду РФ, то Федеральний закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» є основним актом, який регламентує ТГС на державному рівні; закону, який було б присвячено виключно ТГС та / або органам ТГС, Державна Дума ще не прийняла. Тому ТГС на відповідних територіях регулюється актами суб'єктів федерації та інших органів, які мають такі повноваження. Це призводить до збільшення кількості відповідних нормативно-правових

актів, багато з яких повторює норми Федерального закону, інколи навіть нічого не додаючи до них. Таким чином, у сфері здійснення ТГС місця для ініціативності залишається все менше і менше. Автори статей говорять про те, що «голів ТГС називають за очі не інакше як мером мікрорайону» [544] і що, на думку пересічного населення, «людей спіткала нова біда під назвою територіальне громадське самоврядування» [545].

Суб'єкти федерації і адміністративно-територіальні одиниці активно регулюють діяльність ТГСів на своїй території. Крім статутів міст і муніципальних утворень, на місцевому рівні існує багато законів (наприклад, «Об основах территориального общественного самоуправления в Московской области» [546], «О территориальном общественном самоуправлении в городе Москве» [547], «О территориальном общественном самоуправлении в Воронежской области» [548]) і положень (наприклад, «Об организации и осуществлении территориального общественного самоуправления в городе Юбилейном Московской области» [549], «О территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании «Томский район» [550]). Наприклад, у місті Сочі (Краснодарський край) створення та функціонування органів ТГС регулюється:

- на державному рівні – нормами Конституції РФ, Федеральним законом від 16 жовтня 2003 року;

- на рівні суб'єкту федерації – Законом Краснодарського краю «О территориальном общественном самоуправлении в Краснодарском крае» від 4 липня 1997 року [551], із змінами та доповненнями, Постановою Законодавчих зборів Краснодарського краю від 23 жовтня 2002 року «Об утверждении типового положения о порядке и условиях осуществления компенсационных выплат руководителям ТОС» [552];

- на рівні міста – Статутом муніципального утворення міста – курорт Сочі [553], рішеннями Міських Зборів Сочі; постановами Голови міста Сочі.

Думки дослідників щодо ефективності здійснення нормативно-правового регулювання діяльності органів ТГС на такої значної кількості рівнів розходяться. Деякі підтримують існуючий стан речей, зауважуючи, що це цілком відповідає Конституції РФ, яка відносить до спільної компетенції РФ і суб'єктів РФ встановлення загальних принципів організації системи органів державної влади та місцевого самоврядування (стаття 72) [554]. Деякі, наприклад, Н. О. Соловйова, вказують на необхідність реформування. У своїй дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук «Право громадян на участь у територіальному громадському самоврядуванні: поняття і порядок реалізації» вона так сформулювала одне з положень, які виносилися на захист: «доцільним є прийняття федерального закону про територіальне громадське самоврядування з метою внесення ясності у визначення загальних принципів організації територіального громадського самоврядування» [339, с. 12]. На сучасному етапі нормативне регулювання на рівні суб'єктів федерації здійснюється по-різному, причому

ця різниця є настільки істотною, що Н. О. Соловйова, вивчаючи юридичні питання функціонування органів ТГС, обрала проводити аналіз правового регулювання органів ТГС не в окремих, а в кожному з суб'єктів РФ.

І дійсно, у більшості з суб'єктів федерації було прийнято закони, аналогічні згаданому вище Закону Краснодарського краю, або більш чи менш детальна інформація про органи ТГС включалася до статуту суб'єкту (наприклад, Статут міста Москва [555] і Закон міста Москва від 10 червня 1996 року «О территориальном общественном самоуправлении в городе Москве» [547]). Але, з 1 січня 2009 року, із вступом у дію Федерального закону від 16 жовтня 2003 року у повному обсязі, суб'єкти федерації втратили право регулювати ТГС своїми законами; щоправда, пройшло ще дуже небагато часу для того, щоб оцінити ефективність цього рішення.

Отже, деякі статuti суб'єктів федерації містять інформацію про органи ТГС, як і статuti муніципальних утворень, і статuti поселень. Розгляд їхніх норм проведено разом тому, що, по-перше, і статут суб'єкта федерації, і статут муніципального утворення, і статут поселення у тій частині, яка стосується ТГС, характеризуються майже однаковою структурою і зміст; по-друге, ці види документів мають підзаконний характер, а отже, не можуть вступати у протиріччя із федеральним законодавством, та по-третє, здійснити повноцінне регулювання діяльності органів ТГС у цих статутах вкрай складно з огляду на їхній обсяг та вимоги до змісту.

Відносно нормативного регулювання діяльності органів ТГС, статuti суб'єктів федерації РФ, муніципальних утворень та поселень автором вперше запропоновано поділити на три групи:

- статuti, у тексті яких взагалі немає згадки про органи ТГС (наприклад, Статут Омської області [556]);

- статuti, які містять тільки згадку про наявність органів ТГС на відповідній території та відсилкову норму стосовно того акту, яким воно регламентується (так, у Статуті Приморського краю зазначено тільки, що «порядок діяльності органів ТГС визначається законом краю про місцеве самоврядування»);

- статuti, які містять одну або декілька статей, присвячених органам ТГС, при цьому ці статті мають не відсилковий, а змістовний характер. До таких нормативно-правових актів належить, зокрема, Статут муніципального утворення міста-курорт Сочі, у якому ТГС і його органам присвячено однойменну статтю 16. Ця стаття практично повторює Федеральний закон – вона містить визначення ТГС та території, в межах якої воно може здійснюватися; підкреслює виборний характер органів ТГС та те, що вони є формою участі населення у здійсненні місцевого самоврядування і покликані забезпечити розвиток ініціативи громадян у безпосередньому вирішенні окремих питань соціально-економічного розвитку; закріплює, що орган ТГС здійснює повноваження, які передбачені його статутом, і що у відповідності до свого статуту орган ТГС може бути юридичною особою, зареєстрованою як неприбуткова

організація. Не дублюють Федеральний закон тільки два положення: щодо того, що статuti органів ТГС підлягають реєстрації Головою міста Сочі, та відсилання до нормативно-правових актів Міських Зборів Сочі, у яких встановлено порядок організації і здійснення ТГС у місті [557]. У Статуті муніципального утворення — міського округу Великий Новгород також використано цитування норм Федерального закону (стаття 15). Не повторюють вказаний закон тільки норми, які відсилають або до рішень Думи Великого Новгороду стосовно функціонування органів ТГС на території округу та стосовно встановлення кордонів, у межах яких здійснюється ТГС, або до актів Адміністрації Великого Новгороду, на яку покладена реєстрація статутів органів ТГС [558]. У статутах, в яких ТГС присвячено не одну статтю, а розділ, зміст розділу або повністю (Статут Муніципального утворення міста — курорту П'ятигорську [559]), або більшою частиною (Статут міста Воронеж [560]) повторює Федеральний закон. Однак відведення для правового регулювання ТГС, в тому числі і його органів, не одної статті, а розділу, дає більше можливостей для нормотворчості. Наприклад, у Статуті міста Сухий Лог, у якому ТГС присвячено п'ять статей, одна з них (стаття 58) містить перелік повноважень органів ТГС, в тому числі про вирішення питань добровільних внесків і пожертв громадян на суспільні потреби, про надання допомоги нужденним, про добровільне прийняття мешканцями громадських обов'язків з участі у благоустрою, з охорони громадського порядку, з охорони природи і пам'яток історії і культури [561].

Отже, дослідження норм статутів суб'єктів федерації, муніципальних утворень та поселень, присвячених органам ТГС, приводить до висновку, що більшість із них повністю або змістовно співпадає з нормами Федерального закону від 16 жовтня 2003 року. Виняток ставлять лише норми, у яких йдеться про реєстрацію статутів органів ТГС уповноваженими на те органами місцевого самоврядування, або норми, які відсилають до локальних актів певного органу. Таким чином, наявність чи відсутність згадки про органи ТГС у статуті суб'єкту федерації, або муніципального утворення, або поселення не впливає на правовий статус органів ТГС на відповідній території.

Кожне поселення, муніципальне утворення отримали повноваження з нормативно-правового регулювання функціонування органів ТГС на їхній території, з урахуванням норм федерального законодавства (як було доведено вище, норми статутів суб'єктів федерацій, муніципальних утворень та поселень майже повторюють його положення). На сучасному етапі на федеральному рівні не існує ані модельних актів, ані переліку актів, які доцільно було б прийняти на локальному рівні. Це викликає вкрай різноманітний підхід до здійснення нормотворчості на місцевому рівні. Відносно спільною рисою є тільки те, що майже у кожному місті, селищі тощо його колегіальним представницьким органом було прийнято Положення, яке регламентує здійснення ТГС на його території. Як правило,

таке положення іменується «О территориальном общественном самоуправлении» і у ньому йдеться як про збори і конференції громадян, так і про органи ТГС (до речі, ця ідея уявляється дуже вдалою та може бути запозичена з метою використання в Україні). У деяких випадках єдиного положення про ТГС немає, а існують два окремі документи — один з питань створення і функціонування органів ТГС, а інший — з питань організації і проведення зборів і конференцій громадян (як у місті Сочі).

Структура Положень про ТГС є досить типовою — у них надається поняття, принципи, система ТГС, територіальні межі його здійснення, розкривається право громадян на участь у ТГС, потім йдеться про збори і конференції громадян та про органи ТГС (до речі, органам ТГС не завжди приділяється істотна увага (місто Копейськ [562]), що є мінусом нормативного регулювання в межах одного акту питань функціонування органів ТГС і питань організації та проведення зборів і конференцій громадян), надається перелік повноважень органів ТГС, закріплюється фінансова основа їхньої діяльності, порядок їхньої взаємодії з органами місцевого самоврядування, гарантії ТГС. Інколи у Положеннях зустрічаються вимоги до статуту органів ТГС, до порядку його реєстрації, положення щодо відповідальності та припинення діяльності органу ТГС. Нормотворчі органи вкрай рідко відходять від цього переліку, регламентуючи та інші питання. Однак такі приклади існують — у Положенні муніципального утворення «Томський район» йдеться про правовий статус рішень ТГС та органів ТГС, про асоціації органів ТГС, про можливості реорганізації органів ТГС [550]. У Положенні міста Саяногорськ значна увага приділена процесу створення органу ТГС (зокрема, установчим зборам, установчій конференції тощо). У Положенні міста Омськ йдеться окремо про домові і окремо про квартальні органи ТГС; додатком до цього Положенні є типовий статут органу ТГС [563].

Було б логічним припустити, що питання, які не розв'язані у Положенні про ТГС, знаходять своє відображення у інших локальних актах. Але це не завжди так; склад інших локальних актів дуже відрізняються від одного поселення до іншого. Наприклад, у місті Сочі, окрім Статуту міста, про який йшлося вище, ТГС регламентується:

- положеннями Міських Зборів Сочі («О порядке наделения органов территориального общественного самоуправления города Сочи отдельными муниципальными полномочиями органами местного самоуправления» від 17 жовтня 2006 року, «О домовом (уличном, квартальном) комитете жилой территории (территории низкоплотной застройки) в г. Сочи» від 27 вересня 2000 року);

- актами Голови міста Сочі (Положенням від 27 липня 2001 року «О порядке регистрации органов ТОС в городе Сочи», Положенням від 15 січня 2002 року «О порядке организации, созыва и проведения собраний (сходов), конференций граждан в городе Сочи», Постановою від 17 червня 1999 року «О перечне полномочий, передаваемых органам территориального

общественного самоуправления г.Сочи», Постановою від 29 вересня 2007 року «О согласовании норм представительства по выборам делегатов на отчетно-выборные конференции представителей граждан в связи с окончанием сроков полномочий советов территориального общественного самоуправления г. Сочи»).

У місті Омськ перелік локальних актів, які регулюють організацію діяльності ТГС, є децю іншим:

- акти Омської міської ради (рішення від 7 червня 2006 року «Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Омске», рішення від 7 червня 2006 року «Об утверждении общегородской целевой программы «Развитие территориального общественного самоуправления в городе Омске на 2006–2010 годы»);

- акти Мера міста Омськ (Постанова від 15 лютого 2006 року «Об утверждении Концепции развития территориального общественного самоуправления в городе Омске на 2006–2010 годы», Постанова від 17 квітня 2007 року «Об утверждении Положения о поощрении активных участников территориального общественного самоуправления города Омска», Постанова від 10 травня 2007 року «О внесении изменений в постановление Мэра города Омска от 26 июля 2005 года № 353–п «О создании Совета по территориальному общественному самоуправлению при Мэре города Омска», Постанова від 12 березня 2008 року «О конкурсе «лучший орган территориального общественного самоуправления города Омска»).

Така строкатість у нормативно–правовому регулюванні діяльності органів ТГС на локальному рівні уявляється неефективною. Адже інші локальні акти не завжди заповнюють прогалини, вирішуючи питання, яким не було приділено увагу у Положеннях про ТГС. Крім того, Положення про ТГС не концентруються виключно на органах ТГС, що також призводить до менш детального нормативно–правового регулювання діяльності останніх. Уявляється доцільною і наявність, разом із Положенням, Типового статуту органу ТГС, при чому у декількох варіантах, в залежності від території діяльності органу ТГС (будинки, квартал, мікрорайон тощо).

На підставі огляду національного досвіду, досвіду РФ і СК, автор вперше дійшов висновку стосовно того, що більш ефективним уявляється нормативно–правове регулювання створення і діяльності органів СОН на державному рівні. До його переваг належить те, що в разі державного нормативно–правового регулювання підхід до правових актів буде єдиним, централізованим – отже перевагою буде однаковість такого регулювання. Цілком ймовірним уявляється і зменшення витрат на оплату роботи спеціалістів, які створюватимуть проекти нормативних актів, і зменшення витрат часу компетентних органів на прийняття цих актів (один раз – на державному рівні, замість багатьох разів – на місцевому рівні). Можна заперечити, що такий підхід не буде відображати національні, культурні та інші особливості і, головне, локальні потреби мешканців певних поселень. Але національний досвід та досвід РФ свідчить: коли йдеться про органи СОН, такі особливості

не включаються до локальних актів. Звісно, окремі поселення можуть мати свій унікальний досвід, який було б доречним використати при здійсненні нормативного регулювання ТТС саме на цій території. Однак, врегулювання на державному рівні основних питань створення і діяльності органів СОН зовсім не виключає можливості локальної нормотворчості у цій сфері, — локальні акти можуть впроваджувати додаткові програми, спрямовані на підтримку органів СОН. З іншого боку, деякі поселення такого позитивного досвіду можуть не мати, і у таких випадках безумовно буде потрібен інший підхід до вирішення цього питання. Нарешті, Статут територіальної громади може знаходитися у стадії розробки (як у більшості сіл, селищ, міст України), як і інші рішення органів місцевого самоврядування, що стосуються органів СОН. Локальна регламентація створення і діяльності органів СОН має й інші недоліки — ускладнюється пошук локальних документів, які регламентують порядок створення та діяльності органів СОН (наприклад, вище вже йшлося про те, що, щоб дізнатися про порядок створення і легалізації органу СОН, треба проглянути два нормативних акти місцевої ради у Львові і Миколаєві; в Одесі міська рада включила усі необхідні норми до одного рішення, а у Києві порядок створення і легалізації прийнято не Київською міською радою, а затверджено Київською міською державною адміністрацією). Ці локальні акти мають не тільки різну назву, але і різний зміст. З огляду на те, що право на муніципальну самоорганізацію населення в Україні гарантується Конституцією, навряд чи є доцільним, щоб органи СОН отримували дозвіл на створення чи проходили легалізацію в Києві не так, як в Одесі чи в Микоївці, — отже, саме державне регулювання цих питань надасть рівні можливості членам усіх територіальних мікрогромад.

На користь нормативно-правового регулювання ТТС на рівні держави існує ще один аргумент політичного характеру. Російські дослідники зазначають: «практика показує, що не в усіх регіонах, не в усіх містах ставлення до ТТСів є однаковим. В одному місті голова адміністрації вважає, що ТТС — це дуже важливий елемент взаємовідношення населення із владою, розвиває їх, допомагає їм, і вони дійсно працюють дуже ефективно і начебто не потребують ніяких федеральних рамкових законів. В інших містах картина зовсім протилежна: ТТСи перетворені на якісь виборчі штаби, де реалізуються ті програми, які проводить влада, мер міста або голова адміністрації району, де вирішуються питання, які абсолютно не поділяє населення» [487].

Отже, існує багато питань, які стосуються органів СОН та потребують або більш чіткого врегулювання, або врегулювання взагалі, причому переважно державними органами, — адже хоча органи місцевого самоврядування, прагнучи прискорити процес та заповнити наявні нормативні прогалини, приймають локальні нормативні акти, однак без закріплених на державному рівні відповідних положень, ефективність їхніх зусиль істотно зменшується. На користь такого підходу свідчать і законопроектні роботи, — за результатами першого читання норми законопроекту № 2108 передбачають необхідність

затвердження Кабінетом Міністрів України низки модельних (типових) документів, які будуть використовуватися органами місцевого самоврядування у взаємовідносинах із органами СОН. До таких документів належатимуть:

- типове положення про орган СОН (стаття 12);
- свідоцтво про реєстрацію органу СОН (стаття 12);
- положення про порядок легалізації органів СОН (стаття 13).
- типовий договір про надання радою коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів органам СОН (стаття 14);
- типовий договір про делегування повноважень місцевої ради органу СОН (стаття 15).

З одного боку, це надає можливість після набуття Законом чинності більш ефективно здійснювати нормативно-правове регулювання створення і діяльності органів СОН. Однак насиченість Законопроекту № 2108 зв'язками із іншими нормативно-правовими актами, прийнятими на державному рівні, має і негативний бік, – законопроект посилається на низку Законів України, які поки що не є діючими (на Закон «Про адміністративно-територіальний устрій» у статті 4, на Закон «Про загальні збори громадян» у статті 8); до речі, саме таке зауваження, – стосовно посилання у тексті проекту на закони, відсутні у чинному законодавстві України, – висловлено і у Висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради на цій законопроект. Це знов підкреслює актуальність обраної для дослідження теми і наголошує як недоцільності приділення в процесі муніципальної реформи уваги тільки певним інститутам локальної демократії, так і на неможливості детальної регламентації порядку створення та діяльності органів СОН на локальному рівні.

4. 3. Основні напрямки вдосконалення нормативної регламентації створення і функціонування органів самоорганізації населення

Крім зауважень із заповнення прогалин і вдосконалення нормативно-правової регламентації створення і діяльності органів СОН в Україні, які вже було наведено, існує ще декілька істотних проблем, майже всі з яких виділено автором вперше.

Так, у відповідності до Закону «Про органи самоорганізації населення», легалізація органу СОН є обов'язковою і здійснюється шляхом його реєстрації або повідомлення про заснування; орган СОН набуває правоздатності і дієздатності з моменту його легалізації. Таким чином, питання, які стосуються створення і легалізації цих органів, мають високий ступінь актуальності.

Закон «Про органи самоорганізації населення» став першим нормативно-правовим актом, у якому було деталізовано порядок легалізації домових, вуличних, квартальних тощо комітетів; до його прийняття в актах часів СРСР

увага приділялася виключно процесу формування їхнього персонального складу. Основні етапи цього процесу передбачають ініціювання створення органу СОН на загальних зборах або конференціях громадян за місцем проживання (далі – збори (конференції)), отримання дозволу на створення органу СОН від місцевої ради, обрання персонального складу органу СОН, також на зборах (конференціях). Отже, процес утворення органу СОН є вельми тривалим і ресурсомістким, здебільшого тому, що вимагає проведення двох зборів (конференцій), – на перших, установчих зборах (конференції) приймається рішення про ініціювання створення органу СОН, визначаються його повноваження і формується ініціативна група. На других зборах (конференції), після отримання дозволу від відповідної місцевої ради на створення органу СОН, затверджується Положення про орган СОН і обирається персональний склад цього органу. На жаль, Законопроект № 2108 цю процедуру не спрощує.

Враховуючи, що проведення зборів (конференцій) регулюється вкрай застарілими нормами, які часто входять у протиріччя із чинним законодавством, а також те, що організація зборів (конференцій) потребує великих затрат часу і матеріальних ресурсів, доцільним було б спрощення процедури утворення органів СОН з триетапної до двоетапної, – через дозвіл вирішувати питання затвердження Положення про орган СОН і обрання персонального складу органу СОН на перших, установчих зборах (конференції). Таким чином, процедура створення органу СОН буде містити два етапи:

- проведення установчих зборів (конференції). До їх компетенції автором вперше запропоновано віднести прийняття рішення про ініціювання створення органу СОН, про затвердження Положення про орган СОН, про обрання персонального складу органу СОН, про уповноваження ініціативної групи на здійснення подальших дій з отримання дозволу на створення органу СОН і його легалізації;

- етап 2: отримання дозволу від відповідної місцевої ради на створення органу СОН і його легалізація у відповідних же органах.

Ця пропозиція висувається автором вперше. Майже так само, крім отримання дозволу від місцевої ради і можливості легалізуватися шляхом повідомлення, утворюються ОСББ і значна частина суб'єктів підприємницької діяльності. Таким чином, активісти при утворенні органів СОН матимуть можливість отримати кваліфіковані поради від юристів та інших осіб, які спеціалізуються на створенні і реєстрації юридичних осіб, або які вже брали участь у цьому процесі (на сучасному етапі єдиним комплексним збірником типових форм і документів, необхідних для створення органу СОН, є укладені О. С. Орловським методичні рекомендації «Создание, организация работы и ликвидация органов самоорганизации населения в городе Одессе» (Одеса, 2004 рік, 132 сторінки) [249], у 2006 році вийшло друге видання, виправлене та доповнене [250]). Крім того, спрощення порядку створення органів СОН сприятиме уніфікації законодавства України, що в подальшому може призвести до ще більшого спрощення процесу створення органів СОН, – як у СК, наприклад, де при створенні аналогів органів СОН засновники обирають

одну з організаційно-правових форм, які існують в державі для суб'єктів підприємницької діяльності, або для благодійних організацій.

Отже, важливим уявляється закріплення у Законі «Про органи самоорганізації населення» процесу створення органу СОН таким чином, щоб воно було можливим без конкретизації норм Закону у локальних актах. Звісно, у такому випадку внесення змін та доповнень до порядку створення органу СОН вимагатиме більше часу, крім того, ця пропозиція може викликати зауваження тому, що потребує більшої деталізації, яка не завжди притаманна законам, і це збільшить обсяг Закону «Про органи самоорганізації населення». Але і на сучасному етапі порядку створення органу СОН у Законі присвячено Розділ II (статті 8 – 13), який є значним за обсягом. Один із депутатів Львівської міської ради при обговоренні «Положення щодо створення та діяльності органів самоорганізації населення» висловився так: «Цього положення взагалі не потрібно, у законі чітко розписано: хто має право створювати органи самоорганізації населення, як їх створювати, які завдання, які права. Все написано, в тому числі форми документів, як звернутися і написати заяву» [564].

Звісно, таке твердження – це значне перебільшення. Але норм Розділу II для процесу створення органів СОН достатньо; вони регламентують усі етапи процесу достатньо детально. Проблематичним залишається лише проведення зборів (конференцій), але вирішення цього питання вимагає негайного прийняття Закону «Про загальні збори (конференції) жителів за місцем проживання». Досить часто судові справи, у яких органи СОН виступають як треті особи, стосуються саме зборів (конференцій). Про справу, що розглядається в Одеському окружному адміністративному суді № 2 – а – 4941/08 вже йшлося у Розділі 2; у цьому ж суді розглядається і аналогічна справа № 2 – а – 4941/09. Ще одна цивільна справа за позовом Канівської Віри Василівни до органу самоорганізації населення комітету мікрорайону «Цукровий» в м. Одесі була розглянута протягом вересня – грудня 2008 року Малиновським районним судом міста Одеси. В. В. Канівська звернулася до суду з проханням визнати недійсними рішення конференцій представників громадян за місцем проживання від 22 квітня 2008 року (на ній було оголошено недовіру В. В. Канівській як керівнику комітету мікрорайону «Цукровий») і 22 серпня 2008 року (на ній було обрано нового керівника, заступника керівника, секретаря і членів органу СОН). Суд позов задовольнив, посилаючись на численні порушення, які було допущено в процесі проведення цих конференцій:

- оскільки проводилися конференції представників, а не загальні збори громадян, треба було підтвердити повноваження представників протоколами їх обрання, чого зроблено не було;

- у процесі проведення конференцій голосування здійснювалося за допомогою бюлетенів, які організатори конференції не надали ні Малиновській райадміністрації після закінчення конференцій, ні суду на його запит.

Громадськість оцінювала цю справу по-різному: прихильники В. В. Канівської стверджували, що чиновники прагнуть розставити «ручних» лідерів, а її опозиція вважала, що В. В. Канівська не виконує своїх обов'язків [565]. Відповідно до рішення суду, в обох випадках фактично мали місце не конференції представників, а загальні збори громадян за місцем проживання, на яких, однак, не було представлено більше половини жителів відповідної території; а протоколи конференцій (зборів) не можна вважати такими, що відповідають вимогам закону і містять дані про волевиявлення учасників. Рішення суду не було оскаржено.

Недоліком Закону «Про органи самоорганізації населення» є те, що в ньому відсутні підстави, за наявності яких є можливим дострокове припинення повноважень персонального складу органу СОН. Відповідні норми закріплено у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», у статті 80 «Дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення». Верховна Рада розглядає у першому читанні законопроект, яким передбачається внесення змін та доповнень, в тому числі до цієї статті. Автори законопроекту пропонують припинити повноваження не органу СОН як такого, а його персонального складу, проте вони не запропонували змінити назву статті, – враховуючи її зміст у новій редакції, точнішою була б назва «Дострокове припинення повноважень персонального складу органів самоорганізації населення». Оскільки у чинному Законі стаття 80 присвячена припиненню повноважень органів СОН, а не їхнього персонального складу, було б доцільним навести запропоновану редакцію цієї статті повністю:

1. Повноваження персонального складу органу самоорганізації населення можуть припинятися достроково у разі:

1) невиконання органом самоорганізації населення Конституції, законів та інших законодавчих актів України;

2) невиконання органом самоорганізації населення рішень сільської, селищної, міської ради, районної у місті (у разі її створення) ради, її виконавчих органів;

3) прийняття відповідного рішення зборами (конференцією) жителів за місцем проживання;

4) перебудови чи ліквідації будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів сіл, селищ, міст, в межах яких вони діють, якщо така перебудова або ліквідація пов'язані із відселенням (переселенням) жителів відповідної території.

2. Рішення про дострокове припинення повноважень персонального складу органу самоорганізації населення у випадках, передбачених підпунктами 1 і 2 пункту 1 цієї статті, приймається сільською, селищною, міською радою на підставі рішення суду, а у випадку, передбаченому підпунктом 3 пункту 1 цієї статті, – на підставі протоколу зборів (конференції) жителів за місцем проживання.

3. Дострокове припинення повноважень персонального складу органу самоорганізації населення не тягне за собою ліквідацію цього органу» [352].

У першій частині статті 80 заслуговує на підтримку надання жителям права відкликати голову та членів органу СОН. Але перелік, що міститься у частині 1, автором вперше пропонується доповнити ще одним пунктом стосовно того, що повноваження персонального складу органу СОН можуть припинятися достроково у разі складання повноважень головою та всіма членами органу самоорганізації за власною заявою. Адже законодавство передбачає такий випадок дострокового припинення повноважень для осіб, які обираються населенням, — зокрема, для народного депутата — складення повноважень за особистою заявою, для Президента — відставка, яка набуває чинності з моменту проголошення Президентом особисто заяви про відставку на засіданні Верховної Ради України; повноваження депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради можуть припинятися достроково за рішенням відповідної ради у зв'язку з особистою заявою депутата місцевої ради про складення ним депутатських повноважень [566].

Норма, яка закріплена у частині третій статті 80, є новою для національного законодавства і, виходячи зі змісту двох попередніх частин статті 80, необхідною. Але, враховуючи значення органів СОН, уявляється доцільним передбачити і можливі випадки ліквідації органу СОН; автором вперше пропонується перенести ці норми із Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» до Закону «Про органи самоорганізації населення».

Крім того, у Законі «Про органи самоорганізації населення» (і у Законопроекті № 2108 відповідно) автором вперше пропонується передбачити:

- пряму заборону органам місцевого самоврядування встановлювати додаткові вимоги до процесу створення і реєстрації органів СОН (тобто вимагати подання документів чи здійснення дій, не передбачених Законом «Про органи самоорганізації населення»);

- що реєстрація органу СОН здійснюється не виконавчим комітетом відповідної ради (пункт 2 статті 13), а державним реєстратором. У 2001 році, коли приймався Закон «Про органи самоорганізації населення», державна реєстрація юридичних осіб покладалася переважно на виконавчі комітети місцевих рад, але на сучасному етапі її здійснюють державні реєстратори (посадові особи із вищою освітою за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра або спеціаліста та стажем роботи за фахом на державній службі не менше одного року, або стажем роботи в інших сферах управління не менше трьох років [567]). Вони здійснюють і реєстрацію органів СОН, — це уточнення можна внести і до Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців».

Т. Ульянова, узагальнюючи свій досвід практичної діяльності у сфері ліквідації органів СОН, висловлює аналогічну думку і пропонує внести до Закону «Про органи самоорганізації населення» зміни, спрямовані на уніфікацію переліку документів, які подають для реєстрації органи СОН й інші юридичні особи; вона також пропонує текст нової редакції відповідної

статті Закону. Однак уявляється, що не варто перевантажувати Закон «Про органи самоорганізації населення» подробицями, які стосуються не усіх органів СОН, — у даному випадку перелік документів для реєстрації органу СОН буде непотрібен для тих органів, які легалізуються шляхом повідомлення. Тому ці зміни варто внести до Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців».

Крім того, Т. Ульянова звертає увагу ще на одну суперечність, коли йдеться про державну реєстрацію суб'єктів різних організаційно-правових форм територіальної самоорганізації населення. Під час реєстрації органу СОН як юридичної особи відповідно до Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб — підприємців» обов'язково стягується реєстраційний збір у розмірі десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян — 170 гривень. А стаття 5 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» передбачає звільнення ОСББ від сплати реєстраційного збору. Т. Ульянова пропонує внести відповідні доповнення до статті 13 Закону «Про органи самоорганізації населення» про звільнення органів СОН від сплати реєстраційного збору під час їхньої реєстрації [501]; ця думка уявляється вартою її втілення на нормативному рівні.

Після легалізації органу СОН виникає ціла низка проблем, пов'язаних із поточною діяльністю такого органу. Однією з найбільш важливих є пошук оптимальної внутрішньої структури органу СОН. Закон «Про органи самоорганізації населення» передбачає, що орган СОН приймає рішення колегіально, на своїх засіданнях, які скликає в міру необхідності, але не рідше одного разу у квартал, і є правомочними, якщо в них бере участь більше половини загального складу органу СОН (стаття 19). Остання норма надає підстави вперше після скасування актів, прийнятих у часи СРСР, рекомендувати на нормативному рівні закріпити мінімальну та максимальну кількість членів органу СОН. Така практика існувала у часи СРСР з 1960 року, законодавець відмовився від неї тільки у Законі «Про органи самоорганізації населення»:

- «Положення про громадській домовий комітет у державному житловому фонді Української РСР» 1960 року передбачало, що до складу комітету повинно входити від 7 до 25 осіб;

- у 1968 році було знято обмеження щодо максимальної кількості членів для домового комітету; відтепер він обирався у складі не менш, ніж 7 осіб (Положення «Про домовий комітет у державному житловому фонді»);

- згідно з нормами Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР 1975 року збори отримали право встановлювати кількісний склад відповідного комітету, але у межах, передбачених Положенням, — від 5 до 19 осіб;

- за Положенням про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР 1981 року кількісний склад комітетів було змінено до 5 — 15 осіб.

Автором вперше висловлена пропозиція встановити у Законі «Про органи самоорганізації населення» максимальну та мінімальну кількість членів органу СОН, але здійснити таке регулювання з урахуванням існування комітетів різного виду, тобто використати класифікацію за типом території, у межах якої діє орган СОН. Таким чином, необхідно встановити мінімальну і максимальну кількість членів органу СОН окремо для будинкових органів СОН, окремо для вуличних (квартирних) органів СОН і окремо для органів СОН мікрорайону, села, селища, району у місті, а кількість членів кожного конкретного органу СОН будуть визначати установчі збори (конференції). Крім того, збори (конференції) повинні мати право переглянути своє рішення щодо кількості членів органу СОН у разі внесення змін до персонального складу органу СОН.

Чинна редакція Закону «Про органи самоорганізації населення» містить прогалину щодо строку повноважень персонального складу органу СОН. У статті 11 йдеться про термін повноважень органу СОН (він обирається терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган СОН). У Законопроекті № 2108 цей недолік виправлено, — збори (конференції) вирішують питання стосовно такого строку, затверджуючи Положення про орган СОН, з урахуванням вимоги Закону стосовно того, що строк повноважень членів органу СОН не може бути довшим, ніж строк повноважень депутатів місцевої ради.

Порядок проведення виборів персонального складу органу СОН регламентується статтею 10 Закону «Про органи самоорганізації населення» — «Порядок обрання органу самоорганізації населення» (назва є не досить точною). Вибори персонального складу органу СОН проводяться на зборах (конференціях), — а отже, немає необхідності проводити додаткову реєстрацію виборців, — ставлячи підпис у списку реєстрації громадян, що беруть участь у зборах (конференції) і голосуванні, вони одразу ж отримують виборчий бюлетень, засвідчуючи цей факт ще одним своїм підписом. У відповідності до законодавства, вибори персонального складу органу СОН є максимально спрощеними, нагадують вибори персонального складу органів управління і контролю, наприклад, господарських товариств. Таке спрощення процедури формування персонального складу органу СОН є оптимальним, воно повністю відповідає сутності органів СОН.

Т. Ульяновська привертає увагу до того, що при формуванні персонального складу органу СОН варто використовувати не таємне, а відкрите голосування. Вона мотивує це тим, що «численні звернення жителів свідчать про неможливість проведення таємного голосування під час обрання органів самоорганізації населення, тому що збори відбуваються на відкритих майданчиках, іноді за великої кількості делегатів, і процес голосування затягується на 5–6 годин» — і пропонує замінити таємне голосування на відкрите [501]. Безперечно, відкрите голосування прискорить та спростить процедуру виборів. Але, особливо у разі проведення зборів, а не конференцій,

підрахувати голоси буде проблематично. Крім того, у разі виникнення сумнівів стосовно того, чи дійсно голосування проводилося, чи дійсно «за» або «проти» була подана саме така кількість голосів, доцільно в якості доказів надавати використані бюлетені встановленої форми; на це звернув окрему увагу суд при розгляді справи В. В. Канівської проти комітету мікрорайону «Цукровий», про яку йшлося вище.

Правовий статус членів органу СОН встановлюється у статті 21 Закону «Про органи самоорганізації населення», але досить фрагментарно; йдеться лише про те, що члени органу СОН виконують свої обов'язки на громадських засадах, і що за рішенням зборів (конференцій) громадян за місцем проживання керівник і секретар цього органу можуть працювати в ньому на постійній основі з оплатою їх праці за рахунок коштів, переданих органу СОН. З одного боку, було б більш прийнятним на рівні Закону чітко визначити, — чи це оплачувана робота, чи ні. Наприклад, у СК, оскільки центри МС є благодійницькими організаціями, встановлено, що члени органів управління і контролю працюють виключно на добровільних засадах. Однак в Україні регламентація є більш вдалою з огляду на те, що вона дозволяє диференційовано підходити до членів кожного органу СОН. У керівників і секретарів органів СОН це положення викликає протилежні погляди, — від підтримки до різкої критики. Багато хто із голів і секретарів органів СОН, особливо у період фінансової кризи, наголошує на тому, що введення оплати за виконання їхньої роботи зробить цю посаду привабливою для широкого кола осіб, зацікавлених в отриманні заробітної плати, але не досить зацікавлених у якісному виконанні роботи. Ще одним вагомим аргументом є те, що на сучасному етапі єдиним джерелом коштів для органів СОН є місцеві бюджети, і таким чином, голова і секретар будуть отримувати заробітну платню фактично від місцевої ради (за її рішенням), — а отже, збільшиться вірогідність втрати своєї природи органами СОН із громадською природою. Незважаючи на переконливість такої точки зору, більш оптимальною уявляється нам протилежна. Адже бути головою чи секретарем органу СОН, — це робота, яка потребує часу (наприклад, вести прийом громадян, видавати довідки), — і такі затрати власного вільного часу доцільно компенсувати.

Непоодинокими є випадки, коли члени органу СОН поєднують виконання цієї, поки що громадської роботи, із своєю основною роботою, — і тоді нормативно-правова регламентація їх правового статусу Законом «Про органи самоорганізації населення» уявляється недостатньою. Так у 2008 році у місті Одесі стосовно одного із голів органів СОН органами внутрішніх справ була порушена кримінальна справа, підставою для якої стало звинувачення голови у корупційних діях, — голова органу СОН водночас є засновником і директором приватного підприємства. На думку правоохоронних органів, такі дії є корупційними, незважаючи на те, що Закон «Про боротьбу з корупцією» не відносить посадових осіб органів СОН до суб'єктів корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних

з корупцією [568]. Справа була ініційована недостатньо компетентними працівниками органів внутрішніх справ; Суворовський суд міста Одеси її закрит (докладніше дивись [569]), але з метою запобігти подібним інцидентам у майбутньому, автором вперше пропонується на законодавчому рівні визначити, що персональний склад органу СОН не є посадовими особами місцевого самоврядування у тому значенні, в якому їх розглядає Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування». У цьому Законі взагалі немає згадки про органи СОН, але сама назва «посадова особа місцевого самоврядування» не є досить точною, — зокрема без звернення до статті 2 Закону, у якій надається пояснення, хто саме вважається посадовими особами місцевого самоврядування, не зрозуміло, чи відносяться посадові особи органів СОН до числа цих осіб, — адже органи СОН є елементом системи місцевого самоврядування, не будучи при цьому органами місцевого самоврядування. У статті 2 передбачено, що «посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету» [570].

Всесвітня Декларація місцевого самоврядування передбачає, що будь-які функції і діяльність, несумісні із зайняттям місцевої виборної посади, визначаються законом. Цілком ймовірним є, що в разі отримання органом СОН делегованих повноважень і, водночас, прийняття рішення щодо виплати посадовим особам цього органу заробітної плати, за умови, що всі кошти до органу СОН надходять від місцевої ради, можна розглядати питання про те, що посадова особа такого комітету у процесі реалізації делегованих повноважень здійснила корупційні діяння. Але на сучасному етапі така ситуація є цілком гіпотетичною, — повноваження місцевих рад не було делеговано жодному органу СОН, а випадки оплати праці посадових осіб органів СОН є поодинокими.

Відповідно до статті 22 Закону «Про органи самоорганізації населення», керівник обирається зборами (конференцією); автором вперше пропонується, що при цьому доцільним було б чітко закріпити, що він обирається саме як керівник, бо формулювання Закону не виключає і варіант, коли весь персональний склад обирається на зборах (конференції), і потім вирішує, хто саме буде керівником. Відповідно до Закону, керівник організовує роботу органу СОН; скликає і проводить його засідання; організовує виконання рішень органу СОН; є розпорядником коштів, підписує рішення та інші документи органу СОН; представляє цей орган у відносинах з фізичними і юридичними особами; виконує доручення органу СОН; здійснює інші повноваження.

Не досить чітким є і положення про заміщення керівника, автором вперше пропонується уточнити їх. Адже Закон передбачає, що, у разі відсутності керівника або неможливості виконання ним своїх обов'язків з інших причин, його повноваження виконує заступник керівника або

секретар. Із змісту статті 22 не ясно, хто саме має переважне право на заміщення керівника, але пункт 2 статті 23 чітко вказує, що в разі відсутності керівника органу СОН та його заступника або неможливості виконання ними своїх обов'язків, повноваження керівника виконує секретар. Однак наявність заступника керівника органу СОН не є обов'язковою, крім того, заступник може бути призначений на цю посаду самим керівником із числа обраних зборами (конференцією) членів органу СОН, — отже, більш вдалою кандидатурою для заміни є секретар. Крім того, заступників може бути кілька, і у такому випадку, у разі відсутності першого заступника, визначити виконуючого обов'язки керівника буде проблематично; до того ж, заступник голови може займатися переважно якимось одним напрямком діяльності, а отже, не володіти інформацією про діяльність органу СОН в цілому. Що ж до секретаря, то відповідно до Закону «Про органи самоорганізації населення» його наявність є обов'язковою, він організовує підготовку засідання органу СОН та питань, що виносяться на його розгляд; забезпечує ведення діловодства; забезпечує своєчасне доведення до відповідних підприємств, установ та організацій і фізичних осіб рішень органу СОН; контролює виконання рішень органу СОН; виконує інші обов'язки.

Заступник керівника або секретар виконують усі повноваження керівника, якщо інше не закріплено Положенням, — Закон «Про органи самоорганізації населення» обмежень не передбачає. Автор вперше наголошує на недоцільності такого підходу, — адже типового Положення про орган самоорганізації населення на державному рівні поки що не затверджено, а це питання є важливим, і відсутність у Положенні про орган СОН порядку і меж виконання особою, яка заміщує голову органу СОН, його функцій, може призвести до зловживань у цій сфері. Проблеми можуть виникнути і тому, що при розробці Положення ініціативна група не зверне уваги на цю диспозитивну норму Закону, і тому, що закріплення порядку і меж виконання функцій керівника особою, яка його заміщує, буде здійснюватися кожною ініціативною групою окремо; а можлива непрофесійність у вирішенні цього питання здатна паралізувати роботу органу СОН за відсутністю керівника.

Закон «Про органи самоорганізації населення» передбачає, що для забезпечення роботи органу СОН можуть утворюватися комісії, робочі групи й інші органи в порядку, визначеному Положенням про цей орган (стаття 19). Така практика уявляється цілком прийнятною, — не нав'язувати органам СОН конкретну внутрішню структуру, або декілька її варіантів, а віднести регулювання цього питання до відання зборів (конференцій), які утворюють орган СОН і затверджують його Положення. Але, такої точки зору дотримуються не усі дослідники. Так, В. І. Брудний, А. С. Крупник, О. С. Орловський у Типовому регламенті органу СОН міста Одеси пропонують досить розгалужену внутрішню структуру для органу СОН району в місті (декілька заступників голови, ревізійну комісію, піклувальну раду (до якої входять поважні люди, підприємці), інформаційно-аналітичну службу).

Щоправда, вони зазначають, що «структура органів СОН нижчих управлінських рівнів може бути спрощена, але зі збереженням основних засад і напрямків діяльності, зокрема, вирішення соціально-побутових, соціально-гуманітарних та документально-організаційних питань, при цьому має враховуватись власна специфіка і масштаби діяльності органу СОН». Авторі наводять і перелік основних організаційно-правових документів органу СОН: Положення про орган СОН, положення про структурні підрозділи органу СОН, Положення про ревізійну комісію, Положення про Підсудувальну раду органу СОН, штатний розклад органу СОН, Правила внутрішнього трудового розпорядку органу СОН, інструкції по окремих видах діяльності органу СОН, посадові інструкції [253, с. 53, 9, 41]. Уявляється, що виконання цих рекомендацій навіть частково призведе до значної бюрократизації органів СОН, до наближення їхньої природи до публічної, а для деяких органів СОН буде практично неможливим — наприклад, для будинкових комітетів.

Автором вперше висувається теза, що створення комісій при органі СОН, — це питання суто внутрішнього, організаційного характеру, яке повинно вирішуватися не зборами чи конференцією, а членами органу СОН, і закріплюватися, відповідно, не у Положенні про певний орган СОН, а у протоколах засідання членів органу СОН. У разі необхідності члени органи СОН будуть приймати рішення про створення, злиття, поділ, розпуск комісій, — у робочому порядку. У Законі «Про органи самоорганізації населення» уявляється доцільним тільки закріпити, що комісію повинен очолювати член органу СОН; усі інші питання щодо складу комісії також може вирішувати сам орган СОН, — яка буде кількість членів комісії, скільки членів органу СОН включити до її складу, чи доцільно залучати до членів комісії тільки членів органу СОН, або також і активістів.

Спроба впровадити будь-яку обов'язкову внутрішню структуру, вважається, буде неефективною. Прикладом може слугувати Закон «Про господарські товариства», яким із 1991 року по наступний час (відповідні норми було включено і до Закону «Про акціонерні товариства» [571]) передбачається внутрішня структура управління для акціонерних товариств, запозичена у зарубіжних країнах, — загальні збори акціонерів як вищий орган товариства, наглядова рада як орган, який представляє інтереси акціонерів у періоди між загальними зборами, правління як виконавчий орган і ревізійна комісія як контрольний орган акціонерного товариства [572]. Практика застосування Закону свідчить про те, що наглядова рада і ревізійна комісія створюються, але практично не функціонують, вони є «мертвими» органами. Тільки у випадках конфронтації між власниками великих пакетів акцій ці органи використовують у корпоративних конфліктах. Загальні збори скликаються тому, що до їх виключної компетенції належить вирішення питань, важливих для акціонерного товариства, а керівництво поточною діяльністю здійснює правління.

Отже, коли йдеться про внутрішню організацію органу СОН, доцільним є використання не зарубіжного, а національного історичного досвіду.

«Положення про громадській домовий комітет у державному житловому фонді Української РСР» 1960 року закріпило обов'язковість створення в межах домового комітету різних комісій — господарсько-фінансової, санітарної, благоустрою, культурно-масової, а також обов'язковість затвердження уповноважених (відповідальних) по будинках, під'їздах, квартирах, які обиралися відкритим голосуванням на зборах мешканців будинку, під'їзду, квартири (пункт 6 Положення). У 1968 році цей обов'язок змінили на право комітету у разі необхідності створювати комісії.

Стосовно комісій історичних аналогів органів СОН дослідники висловлювали такі міркування:

— щодо кількісного складу кожної з комісій: «багаточисельність складу комісії, як правило, знижує її оперативність і утруднює роботу. За своїм складом комісії можуть створюватися із 3–5 членів домкому і не більш ніж двох активістів. При комплектуванні комісії слід враховувати, що члени домкому повинні складати більше половини їхнього складу. Виходячи із значущості господарсько-фінансової комісії, практикою визнано найбільш доцільним створювати цю комісію у складі 10–12 осіб» [238, с. 16];

— щодо кількості комісій. Це питання було на початку 1960-х років одним з найбільш обговорюваних, коли йшлося про домові, вуличні тощо комітети. Теоретики зазначали, що «на містах нерідко утворюються непотрібні, надумані самодіяльні колективи, які підмінюють вже існуючі й дублюють їх» [573, с. 90]. Приклади із практики свідчать про те, що такі зауваження були цілком справедливими: «слід відзначити, що деякі домові комітети інколи необґрунтовано утворюють багато комісій. Наприклад, у деяких домкомів є «ремонтна комісія», хоча ремонт будинків і квартир — це ділянка діяльності господарсько-фінансової комісії. Яким би великим обсяг ремонтних робіт не був, недоцільно, як і інші господарські питання, відокремлювати і доручати вести це окремій комісії, бо домовий комітет не займається оперативною господарською роботою, де вимагається певна спеціалізація в межах групи однорідних питань» [238, с. 12–13]. З цього ж приводу голова виконкому Луцької міської Ради Н. Бездушний наводив такий приклад: «деякі квартальні комітети утворювали у себе торгівельні комісії, доручивши їм контроль за санітарним станом магазинів, розташованих на території кварталів, за якістю і асортиментом товарів, за дотриманням правил торгівлі. І це у той час, коли у місті є організації громадськості, які спеціально утворені для того, щоб вивчати діяльність підприємств торгівлі і громадського харчування, контролювати її» [574, с. 71]. Для того, щоб сприяти домовим, вуличним тощо комітетам у визначенні складу комісій та їхніх функцій, у 1963 році виходить книга Н. Г. Дмитрієва «В допомогу домовим комітетам», у якій він, зокрема, докладно характеризує основні цілі та завдання господарсько-фінансової, санітарної комісій, комісії з благоустрою будинків, комісії з культурно-масової роботи, комісії з роботи серед дітей та підлітків, наводячи приклади із практики та даючи конкретні поради щодо меж повноважень комісій [179, с. 12–22].

Історичний досвід також свідчить, що комісії утворювалися не тільки за функціональною, але й за територіальною ознакою. Досліджуючи діяльність домових комітетів, І. П. Прокопченко відзначав, що у під'їздах та корпусах починають з'являтися ради під'їздів і ради корпусів. Він назвав ці ради «самодіяльні громадські організації домового комітету домоуправління» [199, с. 37] і пояснював, що створення цих рад і строк їхніх повноважень збігається з порядком створення і строком повноважень домового комітету, а працюють вони під керівництвом домового комітету, який може делегувати їм виконання деяких із своїх повноважень. На питання щодо того, чи не підмінують ці ради домові комітети, він відповідав так: «Звісно, ні. Рада під'їзду (корпусу) веде громадську роботу серед пожильців, що мешкають у даному під'їзді, корпусі, а домовий комітет організує громадсько-масову роботу серед населення, котре проживає в усіх домах, що обслуговуються житлово-експлуатаційною, житлово-комунальною конторою (домоуправлінням, експлуатаційною дільницею техніка-наглядача будинків). З іншого боку, домовий комітет очолює роботу усіх громадських і самодіяльних організацій мікрорайону домоуправління, а рада під'їзду чи корпусу покликана сприяти домкому в розвитку роботи громадських і самодіяльних організацій за даним під'їздом (корпусом)» [199, с. 39]; фактично, ці ради були комісіями, але створеними за територіальною ознакою.

Матеріальною основою діяльності органу СОН є майно, що передано йому радою в оперативне управління; орган СОН користується цим майном згідно з його призначенням. Право на оперативне управління є одним із трьох речових прав суб'єктів господарювання; у порівнянні із правом власності і правом господарського відання воно є найбільш вузьким, коли йдеться про повноваження розпоряджуватися і користуватися майном. Господарський кодекс визнає правом оперативного управління речове право суб'єкта господарювання, який володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом) для здійснення некомерційної господарської діяльності, у межах, встановлених цим Кодексом та іншими законами, а також власником майна (уповноваженим ним органом). При цьому власник майна, закріпленого на праві оперативного управління за суб'єктом господарювання, здійснює контроль за використанням і збереженням переданого в оперативне управління майна безпосередньо або через уповноважений ним орган і має право вилучати у суб'єкта господарювання надлишкове майно, а також майно, що не використовується, та майно, що використовується ним не за призначенням [575].

Фінансовою основою діяльності органу СОН є кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються місцевою радою для виконання органом СОН власних повноважень (у разі делегування повноважень орган СОН отримує додаткові матеріальні ресурси), добровільні внески фізичних і юридичних осіб та інші надходження, не заборонені законодавством. На думку дослідників, «органи самоорганізації населення могли б реально

здійснювати свої повноваження тільки в тому випадку, якщо б вони мали матеріально-фінансову базу, але на сьогодні територіальні громади не можуть це забезпечити» [576, с. 54]. Місцеві ради щорічно виділяють органам СОН досить символічні суми, а законодавство не надає права заробляти кошти, надаючи послуги та виконуючи роботи, незважаючи на те, що Всесвітня Декларація місцевого самоврядування передбачає, що для виконання своїх завдань і функцій місцеві органи повинні мати доступ до найрізноманітніших ресурсів.

Одним із варіантів залучення фінансових ресурсів є відмова при появі ідеї створити орган СОН від цієї організаційно-правової форми територіальної самоорганізації населення на користь іншої, і створення, наприклад, місцевої громадської організації. Якщо розглядається питання створення органу СОН у будинку або на вулиці, паралельно або пізніше може проходити процес створення у відповідному будинку (будинках) ОСББ.

Ще одною можливістю є звернення до національних або міжнародних грантодавців. У 1998 році у часопису «Місьцеве самоврядування» було зазначено, що мешканці Сихівського житлового масиву міста Львів на сході вирішили створити раду самоорганізації. Ця ідея знайшла підтримку в Міжнародному фонді «Відродження», фонді «Свразія», які виділили 40 тисяч доларів. Кошти пішли на благоустрій масиву (від під'їзду до проїжджого частини), розпоряджалася ними рада самоорганізації [577, с. 15]. У місті Одеса органи СОН, разом із громадськими організаціями, вже декілька років беруть участь у «соціальному замовленні» міської ради, яка на конкурсній основі надає кошти на реалізацію суспільно корисних проектів. Проте, такі приклади є малочисельними.

Для того, щоб почати змінювати законодавство у цій сфері, слід використовувати досвід держав, у яких аналогічні зміни відбулися нещодавно, — наприклад, РФ. У 1991 році, з прийняттям Закону «О местном самоуправлении в Российской Федерации», вперше зазнали змін норми актів, прийнятих у радянський період, що регулювали функціонування домових, вуличних тощо комітетів. Стаття 84 надавала органам ТТС право вести економічну діяльність, а саме:

- створювати в установленому порядку підприємства і організації, що задовольняють потреби населення у товарах і послугах;
- виступати замовниками на виконання робіт з благоустрою території і комунального обслуговування населення, будівництва і ремонту житлового фонду, об'єктів соціальної інфраструктури з використанням на їх виконання коштів місцевого бюджету та власних фінансових ресурсів;
- кооперувати на добровільній основі кошти населення, підприємств, установ і організацій для фінансування цільових соціальних програм;
- брати участь власними ресурсами у створенні і діяльності фінансово-кредитних установ на акціонерній чи пайовій основі;
- організовувати іншу економічну діяльність, не заборонену законодавством, з метою задоволення соціально-економічних потреб населення;

– визначати у відповідності до свого статуту (положення) штати і порядок оплати праці робітників [485].

Щоправда, цей перелік було значно скорочено у 2003 році, Законом «О местном самоуправлении в Российской Федерации». Однак саме період із 1991 по 2004 роки був періодом розквіту органів ТПС із громадською природою у РФ.

Питання нормативно-правової регламентації можливості постачання органами СОН товарів, робіт, послуг тягне за собою низку проблем. По-перше, необхідно визначитися щодо власне товарів, робіт, послуг – чи органи СОН отримують право надавати їх як одне з власних повноважень, чи це буде повноваженням, яке місцеві ради матимуть право делегувати органам СОН. По-друге, нормативно-правове забезпечення делегування будь-яких повноважень місцевих рад органам СОН не тільки повноважень, пов'язаних із постачанням товарів, робіт, послуг є незадовільним. І це питання – нагальніше.

На сучасному етапі в Україні органи СОН, у відповідності із чинним законодавством, можуть мати як власні, так і делеговані повноваження. Нормативно-правова регламентація делегування та здійснення ними делегованих повноважень є ще одним напрямком, якій потребує уваги законодавця. Адже на практиці це конституційне право органів СОН ще не було реалізовано. Головними причинами є недостатня нормативно-правова регламентація процесу делегування на державному рівні й небажання місцевих рад віддавати свої повноваження іншим органам, що пояснює відсутність локальних актів, які б заповнювали відповідні прогалини. Такі нормативні акти існують тільки у Миколаєві й Одесі, у деяких містах вони перебувають у стадії розробки (наприклад, Київська міська рада поклала на відділ з питань самоврядування секретаріату Київради і на Головне управління з питань внутрішньої політики Київської міської державної адміністрації підготовку пропозицій до проекту рішень Київради про делегування повноважень органам СОН у 2007 році [578], але відповідний локальний акт поки що не прийнято).

Національний історичний досвід у цій сфері відсутній, хоча починаючи із 1930-х років вуличні, квартальні тощо комітети мали повноваження щодо сприяння органам державної влади, і вчені підкреслювали, що «часто спостерігається тенденція до перетворення цих комітетів на органи влади, точніше – захоплення ними функцій органів влади, застосування в роботі адміністративних методів. Такі збочення могли мати місце тільки внаслідок невизначеності функцій вуличних комітетів і відсутності систематичного, твердого керівництва їх роботою з боку Рад і відповідних територіальних депутатських груп» [48, с. 16–17]. У 1960-х роках на доктринальному рівні по відношенню до органів самодіяльності населення почала активно обговорюватися можливість безстрокової передачі повноважень не окремим, а усім комітетам одного виду. Таке розширення повноважень громадських домових комітетів у порівнянні із комісіями сприяння І. Н. Прокопченко цілком влучно охарактеризував як «одну з форм передавання частини функцій

державної влади громадським організаціям» [199, с. 13–14]. Доцільність подібних дій визнавали В. М. Літовкін та В. П. Балезін: «з часом домові комітети або подібні їм організації громадської самодіяльності, накопичивши значний досвід в управлінні житловим господарством, за підтримки з боку виконкомів місцевих Рад депутатів трудящих, замінять платний апарат управління і будуть управляти житловим господарством на громадських засадах» [235, с. 10], а також Д. І. Чесноков, який зазначав, що з часом «державність переросте у громадське самоврядування» [579, с. 28]. Таке трактування було цілком доречним, адже повна назва комітетів включала до себе прикметник «громадський», а громадські начала розумілись як «добровільне, безоплатне виконання певних функцій органів державного управління самими громадянами, що виражається в тому, що трудящі переважно після роботи на виробництві несуть певну службу з управління громадськими і державними справами» [580, с. 11].

У РФ цьому питанню уваги не приділяється взагалі. У Федеральному Законі «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» передбачено, що органи ТГС можуть на підставі договору між ними та органами місцевого самоврядування з використанням коштів місцевого бюджету здійснювати господарську діяльність з утримання житлового фонду, благоустрою території, іншу господарську діяльність, спрямовану на задоволення соціально-побутових потреб громадян, що проживають на відповідній території. Фактично, не йдеться про делегування органам ТГС *власних* повноважень органів місцевого самоврядування; органи ТГС тільки залучаються до виконання функції надання суспільних, соціальних благ членам територіальних мікрогромад. Але й з цього приводу підзаконні акти, судові спори, доктринальні дослідження відсутні. Уявляється, що така ситуація виникла тому, що у РФ багато в чому сприйнято радянський підхід до наділення органів ТГС додатковими повноваженнями і залучення їх до співпраці із органами місцевого самоврядування. Цей підхід передбачає, що органи місцевого самоврядування розглядають органи ТГС як низову ланку системи органів місцевого самоврядування, та у «приказному» порядку наділяють їх відповідними повноваженнями, не узгоджуючи це питання із самим органом ТГС або із членами територіальної мікрогромади. Цей підхід було проілюстровано у підрозділі 2. 3 на прикладі міста Сочі.

Безперечно, коли органи СОН мають публічну природу, такий підхід є обґрунтованим. Але, коли природа органу СОН є громадською, необхідним стає належне нормативно-правове і доктринальне забезпечення делегування повноважень, і у цьому випадку цікавим є досвід СК. У СК центри розвитку МС розглядаються як благодійницькі інститути, які належать до добровільного неприбуткового (третього) сектору, і не входять до муніципальної системи – у зв'язку із цим, по-перше, не існує практики делегування їм повноважень, натомість із ними укладаються контракти на надання суспільних, соціальних благ членам територіальних мікрогромад, а по-друге, практика укладання контрактів стосується не виключно, а в

тому числі центрів МС як одного із інститутів цього сектору. Отже, вона є навіть більш різноманітною і цікавою, ніж була б у тому випадку, якби обмежувалася тільки досвідом центрів МС.

В Україні дослідники майже не приділяють уваги проблемі делегування повноважень. Зокрема, П. М. Любченко вивчав компетенцію органів місцевого самоврядування, до яких не належать органи СОН, Д. В. Кольцова і О. Г. Остапенко тільки констатують факт наявності в органів СОН делегованих повноважень. Згадка про ці повноваження зустрічається тільки в науково-практичних публікаціях одеських дослідників О. С. Орловського, А. С. Крупника і В. І. Брудного.

Найбільш дискусійним є питання стосовно того, які саме повноваження та повноваження яких органів можуть бути делеговано органам СОН. Відповідно до Конституції України, міські ради можуть наділяти органи СОН частиною *власної компетенції*. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» містить у собі протиріччя:

- стаття 16 передбачає, що міська і районна у місті (у разі її створення) рада може наділяти частиною *своїх повноважень* органи СОН;

- стаття 26 закріплює *виключну компетенцію* сільських, селищних, міських рад і передбачає, що виключно на пленарних засіданнях міської ради вирішуються питання про прийняття рішень про наділення органів СОН окремими *власними повноваженнями органів місцевого самоврядування*.

Міркування щодо повноважень міських і районних у місті рад стосовно органів СОН вже наводилися; а ось неспівпадіння у термінах «*власна компетенція*» і «*виключна компетенція*» і те, що в одній частині Закону йдеться про делегування міськими радами «своїх повноважень», а в іншій – про делегування «*власних повноважень органів місцевого самоврядування*», дає вченим підстави стверджувати: «говорячи про повноваження, які можуть бути делеговані органам СОН, слід звернутися до статей 27 – 40 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де у підпунктах а) закріплені власні повноваження виконавчих органів сільських, селищних і міських рад». О. С. Орловський і А. С. Крупник аргументують цю позицію так: «незважаючи на те, що у відповідності із чинним законодавством органи СОН названо представницькими органами, найбільша частина їх власних повноважень лежить як раз у сфері діяльності виконавчих органів» [252, с. 8]. Автори справедливо підкреслили подібність повноважень органів СОН до повноважень виконавчих органів міських рад, але уявляється, що їхній пропозиції все ж бракує переконливості:

- не досить коректним є для аргументації своєї пропозиції порівнювати повноваження органів СОН, які не відносяться до органів місцевого самоврядування, із повноваженнями виконавчих органів міських рад, які є органами місцевого самоврядування;

- навряд чи є вірним базувати свою тезу тільки на нормі Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», яка вступає у протиріччя не тільки із іншими частинами цього Закону, але і з Конституцією.

До речі, Закон «Про органи самоорганізації населення» також передбачає, що місцеві ради можуть додатково наділяти органи СОН *частиною своїх повноважень*, а ось у Законопроекті № 2108 йдеться про те, що делеговані повноваження органу СОН — *це повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради та їх виконавчих органів*, якими відповідна місцева рада додатково наділяє орган самоорганізації населення у разі отримання ним статусу юридичної особи. Таким чином і норми Законопроекту № 2108 вступають у протиріччя із Конституцією та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», але законопроект проходить тільки перше читання.

Законопроект № 2108 є значно детальнішим за Закон «Про органи самоорганізації населення», який стосовно делегованих повноважень передбачає тільки те, що орган СОН отримує такі повноваження з одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, і відповідно — здійснювати контроль за їх виконанням. Із цього правила встановлено декілька винятків:

- місцева рада не може делегувати органу СОН повноваження, віднесені законами України до її виключної компетенції;

- за рішенням місцевої ради орган СОН може бути достроково позбавлений повноважень, делегованих йому цією радою;

- якщо рішення ради про наділення органу СОН повноваженням відповідної ради не забезпечене фінансами і майном, збори (конференція) жителів за місцем проживання, на яких обирався цей орган, можуть на такій підставі звернутися до відповідної ради про виключення такого повноваження з числа делегованих органу СОН.

На жаль, нормативно-правова регламентація делегування повноважень органам СОН на місцевому рівні обмежується цими положеннями. Законопроект № 2108 є більш детальним, — зокрема, у ньому надається орієнтований (не вичерпний) перелік повноважень, які можуть бути делеговані:

- укладення договорів на виконання робіт із ремонту будинків та благоустрою території згідно з планом соціально-культурного розвитку села, селища, міста (району в місті) та фінансових ресурсів, виділених сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою для виконання цих повноважень;

- організація культурних, спортивних, навчальних та масових заходів для населення відповідно до планів роботи з населенням на відповідній території, витрати на які передбачені у бюджетах села, селища, міста (району в місті);

- надання допомоги громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування за місцем їх проживання за рахунок отримання

та розподілу коштів, передбачених на такі цілі у відповідних місцевих бюджетах;

– надання погодження на виділення земельних ділянок під будівництво, або інших цілей на їх території на підставі громадських обговорень (шляхом спеціальної процедури).

Стосовно порядку передавання делегованих повноважень у Законопроекті № 2108 закріплено, що передавання оформлюється договором (тут використано досвід міста Одеси) і передбачено, що типовий договір затверджується Кабінетом Міністрів України.

Поки законопроект № 2108 не прийнято, у сфері делегування повноважень органам СОН існує низка прогалин, деякі з яких Миколаївська і Одеська міські ради спробували заповнити своїми рішеннями. У 2004 році Одеська міська рада затвердила Положення «О механизме наделения органов самоорганизации населения города Одессы отдельными полномочиями Одесского городского совета, передачи финансов и имущества», яке складається із 7 розділів і містить переважно процесуальні норми [529]. Розділ 1 «Загальні положення» встановлює правові основи наділення органів СОН окремими повноваженнями Одеської міської ради, конкретизуючи, що такі повноваження можуть отримати тільки органи СОН, легалізовані шляхом реєстрації. Вже у цьому розділі привертає увагу, що і в назві, і в тексті Положення здебільшого йдеться не про делегування, а про наділення органів СОН відповідними повноваженнями. Розділ 2 «Порядок ініціювання питання про наділення органу СОН окремими повноваженнями міськради, передачі фінансів і майна» конкретизує норми чинного законодавства, зокрема передбачаючи, що з ініціативою про розгляд питання щодо наділення органів СОН повноваженнями можуть виступити або загальні збори (конференція) жителів відповідної території, або міськрада (процедура прийняття такого рішення також детально регламентована), але остаточне рішення приймається загальними зборами (конференцією). Це рішення є обов'язковим для виконання органом СОН, який у недільний термін подає до міськради відповідні документи (перелік надається у Положенні, а у додатках до Положення – зразки). Одночасно пакет документів повинен надійти до райадміністрації, яка формулює свої рекомендації з приводу такого делегування і надсилає їх до міськради.

Як саме рішення про наділення органу СОН готується, розглядається та приймається міськрадою, закріплено у Розділі 3. У процесі підготовки проекту рішення задіяні секретар міськради і постійна комісія з вдосконалення структури управління містом. Істотним є те, що цей розділ містить вимоги до змісту позитивного рішення міськради, а також вичерпний перелік підстав, за наявності яких постійна комісія може надати негативний висновок – рекомендацію з цього питання:

- некомплектність документів або недоліки в їхньому оформленні;
- наявність у переліку повноважень таких, що відносяться до власних повноважень міськради;

– відхилення міськрадою протягом останнього календарного року (на момент розглядання питання загальними зборами або конференцією) пропозицій з наділення цього ж органу СОН аналогічними повноваженнями.

Розділ 4 ліквідує ще одну істотну прогалину чинного законодавства, встановлюючи строки для наділення органів СОН повноваженнями міськради (один місяць після прийняття рішення), договірний порядок оформлення передачі повноважень та істотні умови договору, зокрема:

- перелік повноважень, якими міськрада наділяє орган СОН;
- строк, на який повноваження надаються;
- перелік майна, який передається органу СОН для виконання цих повноважень;
- методику розрахунку фінансових коштів, необхідних для передачі органу СОН повноважень, а також строки їхнього перерахунку органу СОН;
- механізм звітності органу СОН перед міськрадою про процес реалізації повноважень та про цільове використання наданих фінансів і майна;
- відповідальність сторін за несвоєчасне і неналежне виконання умов договору.

На жаль, серед додатків до Положення Типового договору немає.

Питання дострокового розірвання договору та його припинення у разі закінчення строку договору регламентуються Розділом 7 Положення; Розділ 6 Положення містить гарантії, які надаються органам СОН у процесі реалізації делегованих повноважень, а Розділ 5 встановлює порядок контролю за виконанням органами СОН наданих їм повноважень та використання фінансових ресурсів. Перший пункт цього Розділу містить перелік органів, які мають право такого контролю – постійні комісії і управління фінансів міськради, виконавчий комітет міськради, загальні збори (конференції), ревізійна комісія органу СОН, органи державної влади. За матеріалами перевірок будь-якого з цих органів міська рада може ініціювати розгляд питання про винесення органу СОН попередження або про дострокове позбавлення органу СОН наданих йому повноважень.

Ще одним питанням, яке привертає увагу дослідників, є визначення органів СОН, яким можуть бути делеговані повноваження відповідної місцевої ради. Вчені дотримуються тієї точки зору, що це повинно відбуватися не при створенні органу СОН, а після певного періоду його функціонування, на підставі ґрунтовного вивчення всіх істотних обставин. Рекомендації з відбору органів СОН для делегування їм повноважень було розроблено О. С. Орловським, А. С. Крупніком і В. І. Брудним за завданням постійної комісії Одеської міської ради із вдосконалення структури міста ([253]) і відповідно вдосконалено в межах проекту «Самоорганізація населення – важливий фактор місцевого розвитку ([255]). Вченими була запропонована «Методика відбору органів самоорганізації населення для делегування їм Одеською міською радою частини власних повноважень, фінансів і майна»,

яка доповнює і розвиває норми «Положення про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Одеси окремими повноваженнями Одеської міської ради, передачі їм фінансів і майна», визначаючи порядок і основні процедури оцінки можливості і готовності органів СОН прийняти від міської ради певні повноваження.

Методика передбачає три режими реалізації повноважень, делегованих органам СОН:

- додаткові повноваження реалізуються органом СОН при участі органів міської ради;
- додаткові повноваження реалізуються органом СОН спільно із органами міської ради;
- додаткові повноваження реалізуються органами міської ради при участі органу СОН.

Помітно, однак, що в цьому випадку йдеться про співпрацю органів СОН із органами місцевого самоврядування, але зовсім не про делегування повноважень від органам місцевого самоврядування органам СОН, як стверджують автори. Повноваження — це забезпечена законом вимога вповноваженого суб'єкта певної поведінки і дій, звернена до фізичних та юридичних осіб, вид і ступінь впливу на учасника правових відносин з метою задоволення його законного інтересу, досягнення певного соціально-корисного результату. Делегування повноважень передбачає, що місцева рада передає виконання повноважень і відповідні фінансові ресурси органам СОН, при цьому делеговані повноваження більше не входять до компетенції місцевої ради, вона зберігає тільки право контролювати їхнє виконання органом СОН. Таким чином, автори цілком доречно зазначили, що повноваження, які реалізуються органом СОН спільно із органами міської ради або реалізуються органами міської ради при участі органу СОН, є «додатковими», а не «делегованими» (таку саму думку висловлює О. Г. Остапенко, називаючи співпрацю (партнерство) одним із напрямків взаємодії органів СОН із органами місцевого самоврядування [247, с. 13]), проте помилково віднесли їх разом із третьою групою повноважень до «делегованих». Третя група повноважень — це повноваження, що реалізуються органом СОН при участі органів міської ради, і оскільки не зрозуміло, яка саме участь органів міської ради передбачається, неможливо стверджувати, чи відносяться вони до делегованих повноважень. Якщо мається на увазі, що участь органів міської ради полягає у передаванні разом із повноваженнями відповідних коштів для їхнього виконання, — то йдеться про «делеговані» повноваження, в інших випадках, — про «додаткові» повноваження.

Однак це зауваження не знижує значущості пропозицій авторів щодо процесу відбору органів СОН, — адже його можна використати як для визначення, яким органам СОН можна делегувати повноваження, так і для того, щоб залучити деякі з органів СОН до співпраці з органами місцевого самоврядування. О. С. Орловським, А. С. Крупником і В. І. Брудним

запропоновано брати до уваги наступні фактори: місце конкретного органу СОН в ієрархії органів СОН (йдеться про будинкові, вуличні тощо комітети, але коректнішим є говорити про «територію функціонування», тим більше що в системі органів СОН ієрархія відсутня); характерні риси і специфіка території діяльності органу СОН; строк фактичної діяльності органу СОН; рівень професійної підготовки керівників і активу органу СОН; повноту і якість реалізації органом СОН власних повноважень.

У Методичці автори пропонують для розв'язання питання щодо можливості додаткового отримання органом СОН делегованих повноважень утворювати експертну групу. У 2008 році вони конкретизували ці положення, — у Типовому регламенті органу СОН міста Одеси йдеться вже про створення тимчасової експертної групи, до складу якої пропонується включати науковців, депутатів Одеської міської ради та громадських організацій, які працюють у сфері розвитку самоорганізації населення. Методика передбачає три етапи обстеження органу СОН експертною групою:

- орган СОН надає експертній групі звіти про свою діяльність за формами, наведеними у додатках до Методики (звіти містять статистичні показники, аналітичні дані й звіт про реалізацію органом СОН власних повноважень);

- експертна група проводить опитування посадових осіб і активістів органу СОН за допомогою спеціально розробленого формуляру (які проблеми вже вдалося вирішити органу СОН, які поки що не вдалося і чому, які кроки потрібно зробити, щоб залучити до участі у функціонуванні органу СОН більше активістів, які є пропозиції стосовно планів діяльності органу СОН і які повноваження міська рада могла б делегувати);

- експертна група оцінює реалізацію органом СОН власних повноважень за 10-бальною шкалою, і якщо середня оцінка ступеню реалізації власних повноважень склала встановлену кількість балів або більше, орган СОН має право претендувати на отримання від міської ради додаткових повноважень (пункт 3. 6). Це положення викликає зауваження, яке вже висловлювалося вище, — Методика може бути використана для виявлення органів СОН, які міська рада залучає до співпраці, але коли йдеться про делегування повноважень, — за нормами Закону «Про органи самоорганізації населення» кожен орган СОН може отримати делеговані повноваження, тому вважаємо, що Методика, у разі прийняття її Одеською міською радою, вступить у протиріччя із Законом.

Висловлені зауваження ніяк не впливають на цінність і унікальність Методики. Вона, за умови внесення незначних змін та доповнень, має набути статусу не локального, а державного нормативно-правового акту, — основні її положення доцільно включити до Законопроекту № 2108, а Методику в цілому рекомендувати затвердити як типову (модельну) методику відбору органів СОН для делегування їм місцевою радою повноважень.

Ще одним чинним локальним нормативно-правовим актом, у якому йдеться про делегування повноважень, є «Порядок делегування повноважень органів місцевого самоврядування міста Миколаєва з управління об'єктами житлового господарства органам самоорганізації населення» [528]; норми цього документу також ще не застосовувалися на практиці. На відміну від Одеської міської ради, Миколаївська міська рада приділила більше уваги деталізації матеріальних норм і включила до Порядку менше суто процесуальних положень. Заслуговує на увагу те, що в Порядку чітко закріплено:

— умови, за наявності яких орган ОСН може наділятися делегованими повноваженнями з управління об'єктами житлового господарства: якщо він 1) легалізований шляхом реєстрації; 2) зареєстрований як юридична особа не раніше ніж за 6 місяців до подання документів для отримання делегованих повноважень; 3) має діючий банківський рахунок та печатку; 4) зареєстрований у Державній податковій інспекції, Пенсійному фонді України, всіх передбачених законодавством загальнодержавних фондах соціального страхування; 5) не має заборгованості по сплаті податків; 6) не має заборгованості перед загальнодержавними фондами соціального страхування; 7) не були застосовані штрафні санкції в минулому податковому періоді;

— повноваження, які не можуть бути делеговані органу ОСН: 1) які належать ОСББ; 2) що не належать до комунальної власності; 3) делеговані повноваження з управління якими отримав ОСН (орган ОСН. — *автор*) іншого рівня;

— підстави для позбавлення органу ОСН делегованих повноважень: 1) невиконання ОСН умов наділення його делегованими повноваженнями, закріпленими у договорі про делегування ОСН повноважень органів місцевого самоврядування міста Миколаєва з управління об'єктами житлового господарства; 2) виявлення зловживань або нецільового використання коштів та інших ресурсів, що були передані ОСН для здійснення делегованих йому повноважень; 3) невиконання рішень зборів (конференції) жителів відповідної території діяльності ОСН, які стосуються здійснення ОСН делегованих йому повноважень; 4) рішення суду про позбавлення ОСН делегованих йому повноважень; 5) виявлення фальсифікації документів, необхідних для наділення або здійснення ОСН делегованих повноважень, передбачених в цьому Порядку;

— істотні умови договору між міською радою і органом ОСН: 1) вичерпний перелік делегованих відповідному ОСН повноважень; 2) обсяг коштів, перелік матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення делегованих повноважень, та джерела їх надходження; 3) умови повернення невикористаних коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, переданих ОСН для здійснення делегованих повноважень; 4) зобов'язання сторін щодо забезпечення здійснення делегованих повноважень (на відміну від Одеської міської ради, Миколаївська міська рада не передбачає обов'язкової наявності санкцій у такому договорі).

Між процесами делегування повноважень органам СОН в Одесі й Миколаєві існують і інші відмінності, — наприклад, істотно відрізняються переліки документів, які органи СОН надають для отримання делегованих повноважень. Це дозволяє рекомендувати здійснити делегування повноважень на основі кожного із документів, порівняти результати, і враховуючи зауваження зацікавлених сторін на основі цих локальних актів розробити відповідний розділ Закону «Про органи самоорганізації населення», — адже саме цей аспект функціонування органів СОН привертає найбільшу увагу і викликає труднощі у реалізації, що пов'язані, в тому числі, із неможливістю такого делегування у разі відсутності локальних актів. Припускаємо, що в Законі «Про органи самоорганізації населення» є доцільним передбачити основні етапи процесу делегування і повернення делегованих повноважень, а також закріпити перелік документів, подання яких є необхідним (щоб виключити можливі зловживання із боку місцевих рад). На локальному рівні, таким чином, здійснюватиметься конкретизація цих норм, — наприклад, у які строки та до якої постійної комісії місцевої ради орган СОН повинен надавати документи, який буде кількісний склад експертної групи тощо.

Багато дослідників пропонують надати органам СОН право постачати товари, роботи, послуги. Але автором вперше висловлена пропозиція не надавати ці повноваження одразу всім органам СОН як власні, а спершу перевірити ідею, використавши можливість делегування повноважень. Таким чином, нагальним є належне нормативно-правове забезпечення делегування будь-яких повноважень місцевих рад органам СОН, в тому числі повноважень, пов'язаних із постачанням товарів, робіт, послуг.

Стосовно проблеми чи слід включати право органів СОН постачати товари, роботи, послуги, до власних чи делегованих повноважень, існує відповідний історичний досвід, що, правда, не власне органів СОН, а аналогічних їм інститутів (автор вперше використовує його за аналогією для органів СОН). Будинкові, вуличні, квартальні тощо комітети в Україні ніколи не займалися наданням послуг, виконанням робіт, постачанням товарів (у цьому розділі термін «постачання товарів» надалі буде використовуватися у широкому значенні — у такому випадку під «постачанням товарів» на увазі мається виробництво товарів, виконання робіт, надання послуг; хоча «кожна неприбуткова організація надає послуги якогось характеру, і тільки деякі з них також виробляють товари» [400, с. 2]; на відміну від його вузького значення — у такому випадку під «постачанням товарів» на увазі мається тільки постачання товарів — окремо від виконання робіт та надання послуг). За часи НЕПу такий досвід існував у союзів житлових кооперативів, які об'єднували як житлово-будівельні, так і житлово-орендні кооперативи. Союзи житлових кооперативів, в тому числі, займалися торгівельною діяльністю, яка надавала можливість самому союзу фінансувати свою діяльність, а його членам — отримувати необхідні матеріали для будівництва та ремонту за цінами більш низькими, ніж роздрібні. Приклади діяльності таких союзів наводить В. В. Островський: «Київському союзу житлових кооперативів вдалося отримати

вексельний кредит у державних та кооперативних виробничих органах. Достатньо широко поставлена торговельна діяльність в Одеському союзі житлокооперативів. Цікавим є те, що тут на шлях розвитку комерційної діяльності союз штовхнули нестача коштів та неакуратне внесення житлокооперативами своїх членських внесків. Торговельна діяльність союзу стала, таким чином, основою існування союзу і головним цементам, що пов'язує його з його членами... В Одесі, наприклад, матеріали відпускалися членам союзу на 6–10 % нижче оптово–роздрібних ринкових цін. І, незважаючи на це, союз отримував такі значні прибутки і мав можливість широко поставити кредитування житлокооперативів. Одеський досвід можна вважати, таким чином, надзвичайно переконливим. Він доводить, що широкий розвиток торговельної діяльності є можливим навіть при відсутності оборотних коштів: в Одеському союзі і з'явилися вони тільки тоді, коли союз почав розвивати торговельні операції» [581, с. 169–171].

У зв'язку з практично повною відсутністю відповідного досвіду (союзи, про які йшлося вище, є не досить близькими аналогами органів СОН і функціонували майже століття тому), уявляється доцільним спочатку реально забезпечити і впровадити на практиці право отримувати делеговані повноваження, пов'язані із постачанням товарів, і тільки потім, у разі напрацювання позитивного досвіду, включити можливість постачання певних товарів до переліку власних повноважень органів СОН.

О. Мацах справедливо зазначив, що «для передачі повноважень і для відповідного фінансування цієї діяльності має бути договір, де чітко зазначені терміни виконання тих чи інших завдань» [582]. Відповідно до чинного законодавства України, при делегуванні повноважень органам СОН місцева рада укладає з ними договір. Необхідність таких договорів не викликає заперечень ні на нормативному рівні, ні на доктринальному рівні. Відсутність практики їхнього укладання є проблематичною не тільки тому, що треба визначитися із істотними умовами договору, але й тому, що вплив такого договору на орган СОН є істотним і двозначним.

Позитивні і негативні риси цього впливу протягом кількох десятиріч вивчають дослідники СК, де постачання товарів інститутами добровільного неприбуткового сектору, а отже, і центрами МС, за державними або муніципальними контрактами отримало назву «контрактна культура». Р. Вілан досить влучно характеризує контрактну культуру, зазначаючи, що цей термін застосовується для позначення «ситуації, коли держава виплачує інститутам третього сектору кошти за те, що вони виконують обов'язки, які інакше повинна була б виконувати вона сама» [583, с. 56]. Благодійницькі інститути можуть постачати товари (у широкому значенні), які традиційно постачали інститути публічного сектору, або «дублювати» постачання таких товарів:

- внаслідок їхнього заснування для виконання саме такого постачання;

- внаслідок укладення контракту із відповідним органом публічної влади.

Благодійницькі інститути можуть укладати контракти один з одним, з фізичними та юридичними особами. Але коли мова йде про «контрактну

культуру», мають на увазі не всі контракти інститутів добровільного неприбуткового сектору, а лише контракти із чітко визначеними ознаками. Так, сторонами контракту повинні бути інститут добровільного неприбуткового сектору та інститут публічного сектору. Контракт між ними завжди укладається у письмовій формі. Предметом контракту є постачання товарів переважно колективного або квазі—колективного споживання. Текст контракту обов'язково повинен містити інформацію про його предмет, строк дії, фінансові взаємовідносини сторін та їхні зобов'язання, а також про санкції, які можна застосувати до кожної зі сторін у разі порушення нею умов контракту. Вчені зазначають, що виконання контракту може примусити благодійницький інститут діяти за межами мети його діяльності [584, с. 129]. Враховуючи цей факт, на нормативному рівні закріплено, що благодійницькі інститути «можуть займатися тільки тою діяльністю, яка не вступає у протиріччя із цілями, встановленими при їхньому заснуванні. Ця вимога є істотною. Благодійницькі інститути не повинні відхилятися від своїх цілей заради отримання фінансування» [585].

Дослідники контрактної культури вважають недоцільним вивчати її суто з економічної точки зору — на їхню думку, у такому разі поза увагою залишається політичне навантаження контрактів. Так, П. 6, пропонуючи не розглядати контракти тільки як ринковий механізм, звертається до історії появи контрактної культури і демонструє, що вона виникла як спроба вирішити низку політичних проблем, а саме: неспроможність уряду постачати необхідні товари необхідної якості у необхідній кількості і потребою організувати постачання таких товарів без розширення апарату державних службовців [586, с. 187]. С. Сміт і М. Ліпські доповнюють: «неприбуткові організації, укладаючи контракт з державою, починають здійснювати вплив на політику контрактів і соціальних послуг. Оскільки вони мають таку можливість, найкращою характеристикою для них буде не «постачальники товарів», а «гравці у політичному процесі» [270, с. 171].

Істотну частину англомовних джерел з цього питання складають праці економістів. До сфери державного управління відносяться, в першу чергу, монографія С. Сміта і М. Ліпські «Неприбуткові установи для найму: держава добробуту в підрядну епоху» (1993) та збірник статей за редакцією П. 6 «Контрактна культура у наданні публічних послуг: досвід Британії, Європи та США» (1997). Контрактна культура почала привертати пильну увагу дослідників СК у 1980—х роках, коли «державна підтримка сектору (добровільного неприбуткового сектору. — *автор*) в Британії значно розширилася. Держава витратила значні кошти, щоб забезпечити соціальне житло, професійну підготовку безробітних» [587, с. 2]. Однак виникнення контрактної культури у СК вчені пов'язують із такими подіями:

— у 1833 році уряд почав надавати щорічні гранти школам. Ці гранти становили лише невелику частину прибутку школи (як правило, розмір гранту був 25000 фунтів стерлінгів на рік, тоді як школа витратила за цей же період часу 3000000 фунтів стерлінгів) [583, с. 56]. Однак «ця

значна спроба державного інвестування... мала на меті не розширення послуг, які надає держава, а розподіл публічних фондів між незалежними університетами та благодійницькими школами» [587, с. 2];

— у 1854 році на законодавчому рівні було закріплено, що держава компенсує витрати благодійницьких інститутів, які утримують школи для неповнолітніх правопорушників та / або для дітей, позбавлених батьківського піклування [584, с. 124–125; 583, с. 56].

Укладання контрактів в рамках контрактної культури розглядається дослідниками як різновид фінансової підтримки інститутами публічного сектору інститутів добровільного неприбуткового сектору. Як правило, грошові кошти від інститутів цього сектору надходять або у вигляді грантів (так звана «культура подарунків» [587, с. 4]), або у вигляді платежів відповідно до умов контракту (так звана «контрактна культура»).

Отже, у цьому випадку грант — це передання інститутом публічного сектору коштів інституту добровільного неприбуткового сектору без чітко визначеного кінцевого результату у вигляді певної кількості певної якості товарів, робіт, послуг, які останній повинен надати споживачам, а контракт — це передання інститутом публічного сектору коштів інституту добровільного неприбуткового сектору для досягнення чітко визначеного кінцевого результату у вигляді певної кількості певної якості товарів, робіт, послуг, які останній повинен надати споживачам. Відмінності між грантом та контрактом у СК є суттєвими переважно через різні підходи до оподаткування таких надходжень та тому, що «інститут добровільного неприбуткового сектору несе юридичну відповідальність за невиконання умов контракту» [588, с. 20].

Вчені відзначають такі тенденції у відносинах між інститутами публічного та добровільного неприбуткового сектору:

— «гранти стають все більш та більш подібними до контрактів;
— між інститутами добровільного неприбуткового сектору зростає конкуренція за державне фінансування» [587, с. 5, 8];

— «благодійницькі установи, які надають послуги у соціальній сфері, тепер... мають менше перспектив отримати грант, проте підвищилася ймовірність укласти контракт, як правило, з державними органами місцевої влади або місцевого самоврядування» [584, с. 123];

— кількість контрактів збільшується, переважно для того, щоб забезпечити більшу різноманітність потреб;

— у минулому уряд купував послуги у благодійницьких організацій як доповнення до послуг, що він надавав сам. На сучасному етапі розповсюдженою є така практика: з появою нової або з загостренням існуючої соціальної проблеми (бездомність, ВІЛ тощо) держава допомагає її вирішенню, фінансуючи діяльність відповідних інститутів добровільного неприбуткового сектору [270];

— наявність «взаємної залежності уряду та неприбуткових організацій» [270, с. 5, 9, 11], яка виникла, в тому числі, завдяки розквіту контрактної культури.

Естелле Джеймс ставить запитання: «Чому держава іноді делегує постачання певних товарів інститутам добровільного неприбуткового сектору, а не робить це сама?», маючи на увазі укладання контрактів – і наводить три можливі відповіді на нього:

1) якщо є необхідність у диференційованому постачанні товарів (за ознакою мови, релігії тощо), то його легше здійснити, залучивши відповідні інститути добровільного неприбуткового сектору;

2) інститутам добровільного неприбуткового сектору іноді простіше та дешевше, ніж державним органам, отримувати плату за постачання товарів (це стосується тільки постачання товарів індивідуального споживання, в інших випадках з'являється проблема «безквиточника» – *автор*);

3) собівартість постачання того ж самого товару в інституті добровільного неприбуткового сектору може okazaтися нижчою, ніж у інституті публічного сектору [589, с. 24].

С. Сміт та М. Ліпські наводять такі аргументи на користь думки Е. Джеймс про те, що інститути публічного сектору у разі необхідності диференційованого постачання товарів часто укладають контракти з інститутами добровільного неприбуткового сектору: «інститути добровільного неприбуткового сектору мають тенденцію зосереджуватися на певному колі осіб, яким вони допомагають. Так, якщо інститут публічного сектору та інститут добровільного неприбуткового сектору матимуть однакову суму коштів для того, щоб надати допомогу громаді, то, як правило, перший надасть перевагу допомогти по-трошки багатьом громадам, а другий зосередить свою увагу на одній громаді» [270, с. 127]. Однак такий підхід інститутів добровільного сектору, і особливо центрів МС, може мати і негативні наслідки: «інститути публічного сектору, надаючи послуги, встановлюють мінімальні стандарти та дотримуються їх. Інститути добровільного неприбуткового сектору, як правило, зосереджують свою увагу на певній громаді ... Тому контракти є оптимальним рішенням тільки коли йдеться про надання послуг вузькому колу осіб ... Крім того, ... виконуючи контракти, організації зосереджуються на допомозі найбіднішим верствам населення, ігноруючи, як правило, середній клас» [590, с. 83, 94].

Але всі наведені вище аргументи пояснюють тільки переваги укладення контрактів для інститутів публічного сектору, не зосереджуючись на тому, чому до надання відповідних послуг залучаються інститути саме добровільного неприбуткового, а не приватного прибуткового (бізнес) сектору.

Одне з пояснень пропонують прибічники теорії довіри – економічної теорії існування інститутів добровільного неприбуткового сектору у ринковій економіці. Відповідно до цієї теорії, за наявності можливості вибору споживачі оберуть використовувати товар, який постачає інститут добровільного неприбуткового, а не приватного прибуткового сектору. На думку автора теорії Г. Хансманну, інститути добровільного неприбуткового сектору користуються більшою довірою споживачів тому, що їхньою основною метою не є отримання прибутку.

Проте, таке пояснення вважають переконливим не всі вчені. Так, Р. Штейнберг піддає сумніву ідеї Г. Халсманну, зазначаючи: «вважається, що інститути добровільного неприбуткового сектору варті більшої довіри, тому що вони не розподіляють отриманий прибуток серед своїх засновників. Але у цьому є і негативна риса, оскільки ці інститути позбавлені пильного контролю засновників, вони можуть функціонувати менш відповідально та ефективно» [591, с. 162]. Аналогічний аргумент висувують С. Сміт та М. Ліпські: «хтось може довіряти будинку для людей похилого віку, яким управляє неприбуткова організація, більше, ніж будинку для людей похилого віку, яким управляє організація, метою якої є отримання прибутку. Але також справедливим буде твердження, що комерційний будинок для людей похилого віку піклується про свою репутацію більше, ніж неприбутковий, а отже – надає більш кваліфіковані послуги» [270, с. 29].

Навіть скептично налаштовані до вищезазначеної тези теорії довіри вчені приєднуються, однак, до іншого її положення: потенційні добровольці будуть з більшою ймовірністю віддавати свої гроші та свій час інституту добровільного неприбуткового сектору, ніж інституту приватного прибуткового сектору. Адже вони будуть переконані у тому, що їхні зусилля не слугуватимуть збагаченню керівників та власників інституту приватного прибуткового сектору. Отже, у разі неповного фінансування проекту інститутом публічного сектору в інститутів добровільного неприбуткового сектору буде більше шансів знайти необхідні ресурси для його реалізації [270, с. 14].

Інші вчені доповнюють ці міркування з приводу того, чому для надання певних послуг інститути публічного сектору укладають контракти з інститутами саме добровільного неприбуткового сектору, такими ідеями:

- «неприбуткові організації, на відміну від уряду, мають інші цінності. Вони можуть діяти, не беручи до уваги потреби всього суспільства чи думку платників податків. Їм не обов'язково постачати стандартні товари, орієнтуючись на «середньостатистичного» виборця. Вони можуть залучати добровільні пожертви та надихати громадян допомагати їм безкоштовно – що є ускладненим для держави» [270, с. 12];

- «контрактна культура (а отже, і укладення контрактів) дозволяє децентралізувати ті державні програми надання соціальної допомоги, які потребують цього» [270, с. 71];

- «контракти з неприбутковими інститутами також дозволяють, наскільки це є можливим, залучити споживачів до процесу планування надання послуг» [585];

- «такі контракти, крім економічної ефективності, сприяють збільшенню вибору, різноманітності, гнучкості та інноваційності послуг, поглибленню спеціалізації;

- контракти надають можливість часткового контролю за діяльністю інститутів добровільного неприбуткового сектору;

- інколи інститути публічного сектору залучають інститути добровільного неприбуткового сектору до надання послуг у тих сферах, де вони самі

знанали невдачі — щоб перекласти відповідальність у разі наступних провалів» [587, с. 4].

Наведені вище аргументи пояснюють переваги укладення контрактів для інститутів публічного сектору. Але у таких контрактах зацікавлені й інститути добровільного неприбуткового сектору. Наявність контракту, як правило, гарантує їм:

- стабільний фінансовий стан на відповідний період та значні фінансові надходження: «добровільницькі установи, які залучені до контрактної культури, розпоряджуються ресурсами такого обсягу, про який їхні засновники і не мріяли» [583, с. 75];

- можливість організаційного зростання: «ті добровільні організації, які не мають укладених контрактів з інститутами публічного сектору, як правило, є меншими за розміром, ніж ті, що такі контракти мають» [592, с. 20];

- можливість «збільшити обсяг роботи та, відповідно, допомогти більшій кількості людей» [593, с. 63]. Крім того, «з введенням контрактного режиму збільшилось число послуг, які надаються неприбутковими організаціями, вони стали різноманітнішими» [592, с. 144];

- допомогу в модернізації організації внутрішнього управління та роботи з добровольцями: «перехід до контрактів був важким для багатьох організацій. У той же час вони відзначають, що це стало каталізатором проведення покращень в управлінні та використанні певних аспектів менеджменту» [592, с. 35]. Додатково отримані за контрактом грошові кошти дають можливість найняти більшу кількість кваліфікованішого персоналу.

Наявність в інституту добровільного неприбуткового сектору укладеного контракту є фактором, який викликає як позитивну, так і негативну реакцію інших потенційних спонсорів. Перевага полягає в тому, що вони розглядаються як такі, що варті довіри та як такі, що постачають товари на досить високому професійному рівні. Крім того, в деяких випадках «тільки коштів спонсора (спонсорів), без «контрактних» коштів може бути недостатньо для реалізації певного проекту (і тому спонсори їх не надають взагалі)» [270, с. 164–165]. Але деякі інститути добровільного неприбуткового сектору, «уклавши контракти, втратили деяких спонсорів» [594, с. 64]. Основною причиною, на думку Р. Штейнберга, є те, що «наявність контракту робить інститут добровільного неприбуткового сектору менш привабливим для потенційних спонсорів — адже цей інститут вже є бюрократизованим та таким, який децю змінив свою місію» [270, с. 164–165].

Однак, характеризуючи недоліки контрактної культури, дослідники частіше зосереджуються на інших проблемах:

- 1) контрактна культура змінює не тільки природу окремих інститутів добровільного неприбуткового сектору, але й саму природу сектору в цілому. Вчені констатують, що «законодавчо визначені права та обов'язки замінили традиційний дух добровільної діяльності» [595, с. 2]. Вслովляючи своє негативне ставлення, автори використовують дуже мальовничі епітети. Так, Р. Вілан назвав свою монографію, в якій йдеться переважно про контрактну

культуру — «Корозія благодійницьких інститутів: від морального відродження до контрактної культури» [583]. Д. Батслір та Р. Патон характеризують контрактну культуру як «дракона, який руйнує традиційні цінності добровільного сектору» [596, с. 48];

2) контрактна культура різко підвищує рівень залежності інститутів добровільного неприбуткового сектору від інститутів публічного сектору. С. Сміт і М. Ліпські справедливо зазначають, що «державна купує певну частину послуг неприбуткової організації, але її вплив на діяльність організації є не частковим, а повним — адже він стосується всієї роботи організації (управління, вимог до персоналу, контролю за виконанням контракту тощо)» [270, с. 6]. Ставлення дослідників до цього факту також є різко негативним, що знаходить своє відображення у критиці, яка висловлюється досить експресивно. Так, у монографії Д. Морріз один із розділів навіть має назву «Контрактна культура — культура залежності?» [584, с. 126]. А. Рассел і Д. Скотт, розглядаючи природу інститутів добровільного неприбуткового сектору, ставлять запитання: «Добровільні чи квазі-публічні інститути?» [592], а М. Кнапп, Е. Робертсон та С. Томасон стверджують, що деякі організації є настільки залежними від підтримки органів публічної влади, що їх навряд чи взагалі можна вважати інститутами добровільного неприбуткового сектору.

Прогнозуючи можливі наслідки, С. Осборн зазначає: «існує ймовірність, що при подальшому розвитку контрактної культури добровільний сектор поділиться на сегменти. Адже тільки незначна кількість добровільних організацій займається виключно виробництвом товарів, виконанням робіт, наданням послуг. Інші поєднують цю функцію із іншими функціями. Але, виконуючи крупний контракт, дуже важко займатися, наприклад, правозахисною діяльністю» [588, с. 42–43]. Слід, однак, відзначити, що на рівень політичної активності інституту добровільного неприбуткового сектору так само сильно, як і контракти, впливають державні гранти.

Визнаючи наявність проблем, і публічний, і добровільний неприбутковий сектор шукають способи їхнього вирішення. Інститути добровільного неприбуткового сектору у пошуках альтернативних грантам інститутів публічного сектору та контрактам джерел прибутку все частіше вдаються до фандрайзінгу та встановлюють плату за свої послуги. «Менш популярним є шлях скорочення витрат та перегляду місії інституту та його наступна реструктуризація. І все частіше інститути добровільного неприбуткового сектору об'єднуються для того, щоб лобіювати внесення змін у законодавство з метою нівелювання негативних наслідків контрактної культури — наприклад, вимагати укладення контрактів на більш тривалі строки» [270, с. 94].

Стосовно центрів МС і інших благодійницьких інститутів Комісія з питань благодійництва Англії та Уельсу зазначає: «коли організація зареєстрована як благодійницька, її незалежність стає питанням державного значення» [585]. Здійснюючи державну реєстрацію благодійницького інституту та подальший контроль за його функціонуванням, Комісія звертає

увагу на певні фактори, які вказують на рівень незалежності інституту, адже, як зазначено у базовому нормативному акті Комісії з цього питання – у рекомендації «Незалежність благодійницьких інститутів від держави»: «незалежність благодійницьких інститутів є важливою умовою ефективного співробітництва між благодійницькими інститутами та інститутами публічного сектору» [597].

Комісія розглядає незалежність благодійницьких інститутів від держави, звертаючи увагу в першу чергу на:

1) особливості благодійницького статусу: благодійницька діяльність є виключною для благодійницьких інститутів Англії та Уельсу. Незалежними вважаються ті благодійницькі інститути, єдиною метою яких є реалізація добровільних цілей, а не державної політики, або виконання розпоряджень органу публічної влади. Інститут, створений для того, щоб реалізовувати державну політику або виконувати розпорядження органу публічної влади, може паралельно займатися і благодійницькою діяльністю, але він не зможе отримати благодійницького статусу. На думку Комісії, найбільш складним є забезпечення незалежності благодійницького інституту у тому разі, якщо його заснували інститути публічного сектору;

2) спосіб управління благодійницьким інститутом: незалежність проявляється у тому, що будь-хто з осіб, які мають владні повноваження з управлінням благодійницьким інститутом, повинен діяти виключно в інтересах цього інституту. Ця вимога стосується як новостворюваних, так і вже функціонуючих благодійницьких інститутів;

3) спосіб функціонування благодійницького інституту. Незалежність функціонування благодійницьких інститутів виявляється в тому, що органи управління можуть укласти угоду про фінансування із інститутом публічного сектору, тільки якщо:

- угода не вимагає від благодійницького інституту реалізовувати політику інституту публічної влади чи виконувати встановлені законодавством обов'язки останнього;

- угода не стосується передання всіх або частини функцій органів управління благодійницького інституту інституту публічної влади;

- умови угоди співпадають із загальним напрямком діяльності благодійницького інституту.

Ще один факт, який викликає негативне ставлення дослідників, стосується того, що інститути добровільного неприбуткового сектору, які уклали контракти, «стали наблизатися до інститутів приватного прибуткового сектору» [598], внаслідок чого «підвищується рівень комерціалізації, підприємництва і менеджералізму всередині сектору» [596, с. 48]. Контрактна культура змінює внутрішнє управління інституту добровільного неприбуткового сектору, кількість та відносини із найманими працівниками та добровольцями.

Про ці та інші наслідки укладення контрактів інститути добровільного неприбуткового сектору в СК попереджають:

— Національна рада добровільних організацій, одним з основних напрямків діяльності якої є інформування інститутів добровільного неприбуткового сектору про можливий вплив «контрактної культури» на їхню діяльність [596, с. 47];

— Комісія з питань благодійництва в Англії та Уельсі. Її позиція стосовно питання, чи повинні благодійницькі інститути займатися діяльністю із надання послуг за контрактами, «є нейтральною; Комісія ані сприяє, ані заважає цьому» [585].

У 2003 році Комісія видала рекомендацію «Благодійницькі організації та контракти». Цей нормативний акт містить «поради членам органів управління та персоналу благодійницьких установ, які будуть корисними при вирішенні питання — чи вступати у контрактні відносини із органами публічної влади» [599]. У цьому досить великому (40 сторінок) документі докладно характеризується як сама контрактна культура, так і контракти, які укладаються в її межах, а також відносини між сторонами цих контрактів. Так, зазначається, що постачання товарів за контрактом є однією із форм торгівельної діяльності. Відповідно до законодавства СК, благодійницький інститут не може займатися виключно торгівельною діяльністю з метою отримання прибутку, але може вдаватися до неї, якщо така діяльність здійснюється у межах благодійницького проекту або для фінансування благодійницького проекту.

Особлива увага звертається на фінансовий бік контрактів та на питання оподаткування. Також висвітлюються зміни, які можуть знадобитися благодійницькому інституту для того, щоб укласти контракт, або виконати умови вже укладеного контракту. Комісія попереджає довірчих власників про те, що наявність контракту тягне за собою необхідність організації бухгалтерського обліку, навіть якщо до укладення контракту благодійницький траст його не здійснював. У багатьох випадках укладення контракту також означає, що благодійницький інститут вперше стає роботодавцем, а отже, керівники повинні чітко усвідомлювати усі фінансові та правові зобов'язання перед працівниками.

Комісія також підкреслює, що більшість благодійницьких інститутів існують в одній із трьох організаційно-правових форм — у формі неінкорпорованої асоціації, трасту чи компанії. У перших двох випадках благодійницький інститут не є юридичною особою, та не може бути стороною у контракті. Отже, довірчі власники повинні укладати контракт на користь благодійницького інституту, але від свого імені. Це означає, що саме вони будуть нести юридичну відповідальність у разі невиконання або неналежного виконання такого контракту.

Як альтернативні варіанти пропонуються:

1) зміна організаційно-правової форми на таку, яка дозволить перетворити благодійницький інститут на юридичну особу;

2) створення окремої юридичної особи спеціально для виконання контракту. Це також дозволяє не поєднувати власні кошти інституту та ті

кошти, які надходять за контрактом, водночас знижуючи ризик того, що «основну» благодійницьку діяльність поступово підмінить виконання контракту. Для виконання цієї рекомендації законодавство надає благодійницькому інституту можливість заснувати:

- благодійницьку компанію. Вона матиме право здійснювати торгівельну діяльність, яка є виключно благодійницькою, і може бути заснована для виконання контракту на постачання тільки благодійницьких товарів у широкому розумінні. Таку компанію потрібно реєструвати як благодійницький інститут у звичайному порядку;

- комерційну торговельну компанію; така компанія не буде мати благодійницького статусу. Її засновують, як правило, коли благодійницький інститут бажає отримати прибуток від неблагодійницької торгівлі, здійснюючи фандрайзінг. Комерційну торговельну компанію також можна використовувати для надання як послуг благодійницького характеру за контрактом, так і інших послуг.

Думається, що нормативно-правові та доктринальні напрацювання фахівців з контрактної культури у СК доцільно врахувати при нормативно-правовій регламентації договірних відносин між органами СОН і органами місцевого самоврядування при делегуванні повноважень із постачання товарів, робіт, послуг. Саме у цьому вбачаються перспективи подальших досліджень у цьому напрямку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Рішення Конституційного Суду України від 10 січня 2008 року у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців сьомого, одинадцятого статті 2, статті 3, пункту 9 статті 4 та розділу VIII «Третейське самоврядування» Закону України «Про третейські суди» (справа про завдання третейського суду) // Офіційний вісник України. – 2008. – № 28. – Ст. 903.
2. Концепція адміністративної реформи в Україні: затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 року // Голос України. – 1998. – 28 лип.
3. Говоренкова Т., Савин Д., Чувєв А. «Pro» et «contra» // Муниципальная власть. – 2002. – № 1. – С. 67–71.
4. Шомина Е. С. Городские общественные движения на разных фазах развития гражданского общества (сравнительный анализ жилищного движения в России и за рубежом): Дис. .доктора полит.наук: 23.00.02 / Институт сравнительной политологии РАН. – Москва, 2001. – 385 с.
5. Органы общественной самодеятельности как форма социалистической демократии. Опыт СССР и ГДР. – М.: Наука, 1988. – 240 с.
6. Кунявский М. Б. Домовые комитеты в постсоветской Одессе: социальный контекст, коммуналистские традиции и коммуналистские ориентации // Формирование системы коммуналистских связей граждан по месту жительства как одного из механизмов социальной и правовой защиты в условиях переходного кризисного общества. Сб.Ст. / Глав.ред. Голубович И. В. – Одесса: Друк, 2000. – С. 43–50.
7. Цукерман А. Дом, в котором мы живем – Сыктывкар, Коми Книжное Издательство, 1964. – 52 с.
8. Постановление Совета Народных Комиссаров Украины б/даты (опубликовано 2 марта 1919 года) «О воспрещении въезда в г.Харьков» // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче–Крестьянского Правительства Украины. – 1919. – № 4. – Ст. 238.
9. Про нотаріальні функції: Постанова Ради Народних Комісарів УСРР від 16 квітня 1921 року // Збірник Законів і Розпоряджень Робітничо–селянського уряду України. – 1921. – Ч. 6. – Ст. 190.
10. До всіх повстанців та партизанів України: Всеукраїнський Революційний Комітет, звернення оголошено 10 січня 1920 року // Збірник Узаконень та Розпоряджень Всеукраїнського Революційного Комітету. – Частина 1 (26–го грудня 1919–10–го лютого 1920 року). – Ст. 2.
11. Об организации городских Советов Рабочих и Красноармейских Депутатов: Циркулярное Постановление Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 8 февраля 1921 года // Сборник узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. – 1921. – № 11. – Ст. 71.

12. Лепешкин А. И. Местные органы власти Советского государства (1917–1920 гг.). — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1957. — 304 с.

13. О Московском городском хозяйстве и о развитии городского хозяйства СССР: Постановление Пленума ЦК ВКП(б) от 15 июня 1931 года // КПСС о работе советов. Сборник документов. — М.: Государственное издательство политической литературы, 1959. — С. 303–36.

14. Про комісії по поліпшенню побуту робітників: Статут Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 27 березня 1921 року // Збір Законів і Розпоряджень Робітничо-селянського уряду України. — 1921. — Ч. 5. — Ст. 144.

15. Попов (Сибиряк) Н. Ф. Жилищное дело в Москве. — М.: Издание Московского Совета Р. К. и К. Д., 1924. — 48 с.

16. Союзный Рабоче-Крестьянский договор между Российской Социалистической Федеративной Советской Республикой и Украинской Социалистической Советской Республикой // Сборник Указов и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. — 1921. — № 1. — Ст. 13.

17. Про порядок оголошення законодавчих актів: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 7 березня 1923 року // Збірник Указонень та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. — 1923. — Відділ перший. — Ч. 8. — Арт. 134.

18. Про порядок надання чинності загальносоюзному законодавству на території УСРР: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету УСРР від 22 серпня 1923 року // Збірник Указонень та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. — 1923. — Відділ перший. — Ч. 32. — Арт. 470.

19. Морозов Б. М. Советы в период гражданской войны и интервенции (1918–1920 годы) // Советы депутатов трудящихся. — 1958. — № 11. — С. 85–8.

20. О проведении в жизнь начал новой экономической политики: Декрет Совета Народных Комиссаров от 9 августа 1921 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. — Том 1. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 244–248.

21. Об укреплении и новых задачах партии: Резолюция XI съезда РКП(б) от 2 апреля 1922 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. — Том 1. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 309–312.

22. Власенко С. Жилищное и коммунальное строительство // Советское строительство. — 1936. — № 6. — С. 27–35.

23. Рабочая жилищно — строительная кооперация (Сборник статей, практических указаний и официальных постановлений). — М.: Издательство «Вопросы труда», 1925. — 136 с.

24. Леплевский Г. Очередные вопросы жилищного строительства // Советское строительство. — 1925. — № II — III. — С. 27–45.

25. Про промисловість: Постанова VII Всеукраїнського З'їзду Рад від 14 грудня 1922 року // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. — Дополнительный сборник за 1922 год. — Ст. 4.

26. Жилищный закон от 1 ноября 1921 года // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. — 1921. — № 22. — Ст. 641.

27. Про подання Управліннями будинків відомостей до фінансових органів про проваджувані в їхніх будинках промисли: Постанова Ради Народних Комісарів УСРР від 30 січня 1923 року // Збірник Узакошень та Роспоряджень Робітнице-Селянского Уряду України. — 1923. — Відділ перший. — Ч. 4. — Арт. 82.

28. Алмазов (Малевич) С. А., Веселовский Б. Б. Настольный справочник домоуправлений. — М.: Издательство Московского управления недвижимым имуществом (МУНИ), 1926. — 322 с.

29. Рысс Ц. Отличительные черты жилищно — арендного кооператива и как его организовать // Жилищно-арендная кооперация (Сборник статей, практических указаний и официальных материалов). — М.: Издательство « Вопросы труда », 1925. — С. 38—61.

30. Про стан і перспективи промисловості: Постанова IX — го Всеукраїнського З'їзду Рад від 10 травня 1925 року // Збірник Узакошень та Роспоряджень Робітнице-Селянского Уряду України. — 1925. — Відділ перший. — Ч. 47. — Арт. 302.

31. На звітну доповідь Уряду УСРР: Резолюція X Всеукраїнського З'їзду Рад від 13 квітня 1927 року // Збірник Узакошень та Роспоряджень Робітнице-Селянского Уряду України. — 1927. — Відділ перший. — Ч. 17. — Арт. 91.

32. Про обов'язки Народного Комісаріату Праці УСРР за здійснення політики в царині будівництва робітничих житла: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету й Ради Народних Комісарів УСРР від 24 листопада 1928 року // Збірник Узакошень та Роспоряджень Робітнице-Селянского Уряду України. — 1929. — Відділ перший. — Ч. 1. — Арт. 4.

33. Антонов В. Об'єдинение жилищно — арендных кооперативов в союзы // Жилищно-арендная кооперация (Сборник статей, практических указаний и официальных материалов). — М.: Издательство « Вопросы труда », 1925. — С. 102—105.

34. Белянкин М. Городское хозяйство УССР на пороге 1932 года // За социалистическую реконструкцию городов (СОРЕГОР). — 1932. — № 1. — С. 70—71, 74.

35. Реконструкция Харькова // За социалистическую реконструкцию городов (СОРЕГОР). — 1932. — № 2. — С. 62.

36. Федотов К. Виконати програму житло-комунального будівництва / Радянська Україна. — 1934. — № 2. — С. 37—42.

37. О жилищной политике: Постановление ЦИК и СНК СССР от 4 января 1928 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. — Том 1. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 696–703.

38. По отчету правительства Союза ССР (Извлечение): Постановление VI съезда Советов СССР от 12 марта 1931 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — Т.2. — С. 276–279.

39. Перчик А. Город и городское хозяйство на новом этапе // Большевик. — 1931. — № 14. — С. 36–47.

40. Теттенборк З. Задачи городского строительства в 1935 г. // Советское строительство. — 1935. — № 5. — С. 58–64.

41. Об улучшении работы органов коммунального хозяйства и городских советов по жилищно-коммунальному строительству (Центральным исполнительным комитетам союзных республик) // Социалистический город. — 1936. — № 3. — С. 30.

42. Герус Л. Реконструкция городского хозяйства // Городской совет. Сборник статей. — М.: Издательство « Власть Советов » при Президиуме ВЦИК, 1935. — С. 27–60.

43. Об улучшении жилищного строительства: Постановление Совета народных комиссаров СССР от 23 апреля 1934 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. — Том 2. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 471–473.

44. Енукидзе А. С. XVII Съезд ВКП(б) и задачи перестройки работы советов // Большевик. — 1934. — № 7. — С. 7–20.

45. Зайцев П. Проверка выполнения решений партии о городском хозяйстве // Советское строительство. — 1932. — № 1. — С. 1–7.

46. Сулимов Д. На борьбу за план коммунального строительства // За социалистическую реконструкцию городов (СОРЕГОР). — 1932. — № 2. — С. 15–17.

47. Булгаков В. Домашние хозяйки // Власть Советов. — 1936. — № 20. — С. 22–24.

48. Чугунов С. Уличные комитеты. Опыт работ уличных комитетов городов Московской области. — М.: Московский рабочий, 1935. — 31 с.

49. Про комунальне господарство УСРР: Постанова Третньої сесії ВЦВК XII скликання від 20 грудня 1931 року // Зібрання Законів і Розпоряджень Робітничо-селянського уряду України. — 1931. — Ч. 38. — Арт. 291.

50. Работа Керченского городского совета // Советское строительство. — 1933. — № 11. — С. 118.

51. Сафинова Л. Симферопольский городской совет // Советское строительство. — 1937. — № 3. — С. 76–80.

52. Попов Ф. О теоретических и практических извращениях в планировке городов // За социалистическую реконструкцию городов. — 1934. — № 1. — С. 14–18.

53. Об улучшении жилищного строительства: Постановление Совета народных комиссаров СССР от 23 апреля 1934 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — Т.2. — С. 471–473.

54. Лицом к культурно-бытовым нуждам шахтера // Правда. — 1933. — 23 ноября. — С. 1.

55. Про заходи до збереження денационалізованого житлового фонду: Постанова ВЦВК та РНК УСРР від 4 травня 1933 року // Зібрання Законів і Розпоряджень Робітничо-селянського уряду України. — 1933. — Ч. 29. — Арт. 375.

56. Соревнование городов — на высшую ступень // Власть Советов. — 1934. — № 3. — С. 26.

57. Голубовский М. Секции и комиссии советов (в порядке обсуждения) // Советское строительство. — 1937. — С. 47–54.

58. Конкурс — соревнование советов // Известия. — 1934. — 25 августа. — С. 1.

59. Петрович Я. Социалистическое соревнование городов // За социалистическую реконструкцию городов. — 1934. — № 16. — С. 9–13.

60. Болотова М. Активные помощники Советов // Советы депутатов трудящихся. — 1961. — № 1. — С. 87–88.

61. Орловський О. С. Правовий статус органів самоорганізації населення: Дис. ...канд.юр.наук: 12.00.02. — Одеса, 2004. — 265 с.

62. Лепешкин А. И. Местные органы власти Советского государства (1921–1936 гг.). — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1959. — 412 с.

63. Большевицкая забота о рабочем жилище! // Правда. — 1933. — 31 октября. — С. 1.

64. Ярославль — Головка. Соревнование на лучшее обслуживание рабочих (Передано по телеграфу) // Правда. — 1933. — 21 октября. — С. 1.

65. Черный Ю. Борьба за культурный поселок — борьба за освоение механизмов // Известия. — 1933. — 17 августа. — С. 3.

66. Фурер В. Договор одиннадцати городов // Известия. — 1934. — 14 октября. — С. 3.

67. Зайцев П. О конкурсах — соревнованиях советов. // Советское строительство. — 1935. — № 5. — С. 74–80.

68. К конкурсу советов по благоустройству // Советское строительство. — 1935. — № 8. — С. 99–103.

69. Мураховський. Зліт комунальних секцій рад Донбасу в Горлівці // Радянська Україна. — 1933. — № 12. — С. 46–48.

70. Сегодня в Горловке открывается конференция 11 городов // Правда. — 1934. — 10 октября.

71. Валиевский Н. Уличные комитеты в борьбе за благоустройство // Социалистический город. — 1935. — № 4. — С. 3–5.

72. Петухов П., Викторов В. Комитеты улиц — новая форма пролетарской демократии // Советское строительство. — 1935. — № 6. — С. 105–111.
73. С. Р. О работе уличных комитетов // Советское строительство. — 1937. — № 5. — С. 84–100.
74. Газукина П. Уличные комитеты — организаторы культуры и благоустройства // Власть Советов. — 1934. — № 21. — С. 28–30.
75. Турок С. Организовать массы на борьбу за культурную жизнь // Власть Советов. — 1934. — № 3. — С. 27–30.
76. Конференция городов в Горловке // Правда. — 1934. — 11 октября.
77. Договор одиннадцати городов // Правда. — 1934. — 13 октября. — С. 1, 3.
78. Соревнование десяти городов // Правда. — 1934. — 7 октября.
79. Валевский Н. Конкурс — соревнование городов // Власть Советов. — 1934. — № 11–12. — С. 28–29.
80. Волков М, Боренц Б. О ходе конкурсов — соревнований советов 1935 г. по УССР // Советское строительство. — 1935. — № 11. — С. 69–78.
81. Розподіл премій по конкурсах-змаганнях рад 1934р.: Затверджено Центральною конкурсною комісією при ЦВК Союзу РСР // Радянська Україна. — 1934. — № 8. — С. 75–76.
82. Н. Н. Конкурсы советов в УССР // Власть Советов. — 1934. — № 13. — С. 24.
83. Конкурсы советов на Украине // Советское строительство. — 1934. — № 7. — С. 104.
84. Гольдштейн Н. О соревновании советов в 1935 году // Советское строительство. — 1936. — № 3. — С. 48–55.
85. Социалистическое соревнование советов // Советское строительство. — 1936. — № 4. — С. 1–4.
86. Ход конкурсов советов // Советское строительство. — 1935. — № 10. — С. 45–49.
87. Филатов Н., Гольдштейн Н. О конкурсе советов по благоустройству // Советское строительство. — 1935. — № 10. — С. 50–53.
88. П. К. О перестройке массовой работы горсоветов (в порядке обсуждения) // Власть Советов. — 1934. — № 21. — С. 31–32.
89. Левковия М. О. Організаційно-масова робота рад по благоустрою / Радянська Україна. — 1935. — № 4. — С. 15–17.
90. Бельтюков И. Благоустройству городов и сел Украины — ударные темпы // Власть Советов. — 1935. — № 13. — С. 15–16.
91. Работа комитетов улиц // Советское строительство. — 1935. — № 10. — С. 95–101.
92. Шано М. Ф. Вуличні і квартальні комітети Донецької області // Радянська Україна. — 1937. — № 3. — С. 43–45.
93. Району — благоустроенный центр // Известия. — 1934. — 25 августа. — С. 1.

94. Нейбах И. Больше внимания жилищно-коммунальному строительству! // Власть Советов. — 1934. — № 16. — С. 20–21.
95. Гайдуков Д. Конкурсы все еще развертываются медленно // Власть Советов. — 1934. — № 14. — С. 15–18.
96. Вегер З. Квартальные комиссии в борьбе за благоустройство // Власть Советов. — 1935. — № 6. — С. 27.
97. Аюпов А. Перемены в Керчи // Власть Советов. — 1936. — № 10. — С. 9–12.
98. О проведении конкурсов — соревнований советов в 1935 году: Постановление Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР от 7 мая 1935 года // Власть Советов. — 1935. — № 10. — С. 9–10.
99. Про проведення конкурсів-змагань рад у 1935 році: Постанова Центрального Виконавчого Комітету УРСР від 23 червня 1935 року // Радянська Україна. — 1935. — № 6. — С. 33–34.
100. Валевский Н. Соревнование советов по благоустройству городов // Власть Советов. — 1935. — № 11. — С. 23.
101. Антипин Г.А., Михалкевич В.Н. Уличные комитеты в городе и на селе. — М.: Московский рабочий, 1960. — 39 с.
102. По докладам председателей уличных комитетов городов Калинина, Молотово, Мичуринска и Прокопьевска и содокладу Орготдела Президиума ВЦИК: Постановление ВЦИК РСФСР от 1 ноября 1934 года // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. — 1934. — № 41. — Ст. 254.
103. Кирпичов В.Т. Замість засміченої околиці — квітучі вулиці // Радянська Україна. — 1937. — № 5. — С. 73–75.
104. К. и С. Об уличных комитетах // Власть Советов. — 1937. — № 4. — С. 20–23.
105. Валевский Н. Поход за культурный город // Социалистический город. — 1934. — № 3. — С. 5–8.
106. Зеленко Г., Зекцер М. Участие трудящихся в благоустройстве городов // Советское строительство. — 1935. — № 8. — С. 37–43.
107. Брук А. Массовые организации городских советов (в порядке обсуждения) // Советское строительство. — 1937. — № 6. — С. 68–72.
108. Горохов В. Советы и санитарное благоустройство городов // Власть Советов. — 1933. — № 18. — С. 29–30.
109. Горелик, Дмитриевский, Левитан. Пути побед // Известия. — 1933. — 14 октября. — С. 3.
110. Михайлов Г. Город и городской совет // Городской совет. Сборник статей. — М.: Издательство «Власть Советов» при Президиуме ВЦИК, 1935. — С. 3–26.
111. Михайлов Г. О подрайонных и участковых депутатских группах // Городской совет. Сборник статей. — М.: Издательство «Власть Советов» при Президиуме ВЦИК, 1935. — С. 141–160.

112. Бельтюков І. Г. Успіхи і завдання рад у благоустрою міст радянської України // Радянська Україна. — 1935. — № 7. — С. 39–45.
113. Устюгов П. Горсоветы в борьбе за благоустройство // Советское строительство. — 1934. — № 9. — С. 59–67.
114. Фурер В. Как Горловка готовится к съезду советов // Правда. — 1934. — 8 октября.
115. Дмитриевский В. В поход за хорошую жизнь // Известия. — 1933. — 14 октября. — С. 3.
116. Бегер З. Квартальные комиссии в борьбе за благоустройство // Власть Советов. — 1935. — № 6. — С. 27.
117. Комитеты улиц г. Тулы, их организация и задачи. — Тула: Издательство Тульского горсовета РК и КД, 1934. — С. 3–4 // Цит. за: Михайлов Г. О подрайонных и участковых депутатских группах // Городской совет. Сборник статей. — М.: Издательство «Власть Советов» при Президиуме ВЦИК, 1935. — С. 141–160.
118. Срібний П. Д. Комунальна секція Черкаської міської ради // Радянська Україна. — 1937. — № 3. — С. 41–44.
119. Рязанов К. Уличные комитеты г. Кропоткина в борьбе за благоустройство // Власть Советов. — 1935. — № 15. — С. 25.
120. Талалаев В. Є. Работа райрады среди неорганизованного населения // Радянська Україна. — 1936. — № 5. — С. 34–35.
121. Петровський Г. І. Завдання Рад на новому повороті // Радянська Україна. — 1937. — № 3. — С. 21–27.
122. М. Г. Своими руками // Власть Советов. — 1935. — № 6. — С. 22–24.
123. Полякова Е. Хороший уличный комитет // Власть Советов. — 1937. — № 16. — С. 31.
124. Писаревський В. Я. Зразковий квартал // Радянська Україна. — 1937. — № 5. — С. 71–72.
125. Говорова Ф. І. Підсумки першого року стаханівського руху у міському будівництві // Социалистический город. — 1936. — № 9. — С. 4–7.
126. Про покращання благоустрою міст, робітничих селищ, житла і побутового обслуговування населення міст УРСР: Постанова РНК УРСР і ЦК КП(б)У від 29 березня 1941 року // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. — 1941. — № 7. — Ст. 55.
127. О втором пятилетнем плане развития народного хозяйства Союза ССР (1933–1937 гг.): Постановление ЦИК и СНК СССР от 17 ноября 1934 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — Т. 2. — С. 490–506.
128. Третий пятилетний план развития народного хозяйства Союза ССР (1938–1942 гг.) (Извлечение): Резолюция XVIII съезда ВКП(б) от 20 марта 1939 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — Т. 2. — С. 676–704.

129. Про патріотичний почин громадськості Житомирської області у відбудові та підготовці шкіл до нового навчального року: Постанова Ради Міністрів УРСР і ЦК ВКП(б)У від 30 травня 1946 року № 974 // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. — 1946. — № 11–12. — Ст. 74.

130. Про озеленення міст і селищ міського типу УРСР: Постанова Ради Міністрів УРСР від 19 грудня 1946 року № 2109 // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. — 1946. — № 23–24. — Ст. 168.

131. Про стан підготовки парків, пляжів і місць літнього відпочинку трудящих у містах УРСР: Постанова Ради Міністрів УРСР від 15 травня 1947 року № 699 // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. — 1947. — № 9. — Ст. 52.

132. Про озеленення міст і сіл Української РСР: Постанова Ради Міністрів УРСР від 27 квітня 1948 року № 679 // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. — 1948. — № 9. — Ст. 32–33.

133. О военно-хозяйственном плане на IV квартал 1941 года и на 1942 год по районам Поволжья, Урала, Западной Сибири, Казахстана и Средней Азии: Одобрено Постановлением Совета Народных Комиссаров СССР и Центральным комитетом ВКП(б) от 16 августа 1941 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. — М.: Издательство политической литературы, 1968. — Том 3. — С. 44–48.

134. О восстановлении угольных шахт Донбасса: Постановление Государственного Комитета Оборона от 22 февраля 1943 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. — М.: Издательство политической литературы, 1968. — Том 3. — С. 95–96.

135. О неотложных мерах по восстановлению хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации: Постановление Совнаркома СССР и ЦК ВКП(б) от 24 августа 1943 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. — М.: Издательство политической литературы, 1968. — Том 3. — С. 131–169.

136. О первоочередных мероприятиях по восстановлению угольной промышленности Донецкого бассейна: Постановление Государственного Комитета Оборона от 26 октября 1943 года (извлечение) // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. — М.: Издательство политической литературы, 1968. — Том 3. — С. 169–182.

137. Про житлові відділи (сектори) Наркоматів і відомств: Постанова РНК Союзу РСР від 21 грудня 1943 року // Збірник постанов і розпоряджень уряду СРСР. — 1943. — № 1. — Ст. 18.

138. О создании индустриальной базы для массового жилищного строительства: Постановление Государственного Комитета Оборона от 26 мая 1944 года (извлечение) // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. — М.: Издательство политической литературы, 1968. — Том 3. — С. 200–205.

139. О мероприятиях по восстановлению индивидуального жилищного фонда в освобожденных районах и усилению жилищного строительства

в городах и рабочих поселках СССР: Постановление Совета народных комиссаров СССР от 29 мая 1944 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. — М.: Издательство политической литературы, 1968. — Том 3. — С. 205–200.

140. О мероприятиях по восстановлению Криворожского железорудного бассейна Наркомчермета: Постановление Государственного комитета обороны от 19 сентября 1944 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. — М.: Издательство политической литературы, 1968. — Том 3. — С. 213–219.

141. Про порядок передачі державним підприємствам, установам і організаціям для відбудови будинків місцевих Рад УРСР, зруйнованих внаслідок воєнних дій: Постанова РНК УРСР від 17 січня 1945 року // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. — 1945. — № 1. — Ст. 3.

142. Про впорядкування розробки зруйнованих будівель у містах УРСР: Постанова РНК УРСР від 12 лютого 1945 року // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. — 1945. — № 2. — Ст. 16.

143. О пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства СССР на 1946–1950 годы: Закон СССР от 18 марта 1946 года / Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. — М.: Издательство политической литературы, 1968. — Том 3. — С. 246–320.

144. Про впорядкування користування державними будівлями житлового і нежитлового фонду і земельними ділянками, що обслуговують їх: Постанова РНК УРСР і ЦК КП(б)У від 10 листопада 1944 року // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР за 1944 рік. — Ст. 6.

145. Про тимчасову норму житлової площі в містах Одесі і Миколаєві: Постанова РНК УРСР від 17 вересня 1945 року // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. — 1945. — № 13–14. — Ст. 104.

146. Про тимчасову норму житлової площі в місті Львові: Постанова РНК УРСР від 31 грудня 1945 року № 2102 // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. — 1946. — № 1. — Ст. 6.

147. Про тимчасову норму житлової площі в містах Станиславі та Коломиї: Постанова РНК УРСР від 24 квітня 1946 року № 690 // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. — 1946. — № 8–9. — Ст. 57.

148. Про тимчасову норму житлової площі в місті Луцьку: Постанова РНК УРСР від 29 березня 1947 року № 393 // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. — 1947. — № 7. — Ст. 33.

149. Про ремонт житлових будинків у містах Києві й Дніпропетровську та про заходи до капітального ремонту і збереження житлового фонду місцевих Рад у містах Української РСР: Постанова Ради Міністрів УРСР від 28 січня 1948 року № 157 // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. — 1948. — № 3. — Ст. 5.

150. О развитии жилищного строительства в СССР: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 июля 1957 года // КПСС о

работе советов. Сборник документов. — М.: Государственное издательство политической литературы, 1959. — С. 492–512.

151. Положение о комиссии содействия сохранению жилищного фонда и улучшению жилищного хозяйства местных Советов депутатов трудящихся при домоуправлениях в городах и населенных пунктах городского типа УССР. Утверждено постановлением Совета Министров УССР от 26 февраля 1949 года № 432 // Собрание постановлений Совета Министров УССР. — 1949. — № 4. — Ст. 11.

152. Примерное положение о комиссии содействия по восстановлению и эксплуатации жилищ в городах и рабочих поселках РСФСР: утверждено Коллегией Министерства коммунального хозяйства РСФСР 6 июня 1946 года // Участие общественности в работе местных советов (Сборник документов). — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1960. — С. 5–8.

153. Лужин А. В. Городские Советы депутатов трудящихся. — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1954. — 268 с.

154. Жилищное законодательство СССР и УССР. — Киев: Государственное издательство литературы по строительству и архитектуре УССР, 1957. — 240 с.

155. Демиденко Н. О гласности в работе Совета // Советы депутатов трудящихся. — 1957. — № 1. — С. 58–60.

156. Соревнование городов // Советы депутатов трудящихся. — 1958. — № 4. — С. 43–44.

157. Положение об общественной комиссии содействия при домоуправлении (участке жилищно — эксплуатационной конторы): утверждено решением исполкома Московского городского Совета депутатов трудящихся от 8 июля 1958 года № 39/32 // Участие общественности в работе местных советов (Сборник документов). — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1960. — С. 12–18.

158. Положение об уличных комитетах в городах, рабочих и дачных поселках Московской области. Утверждено решением исполкома Московского областного Совета депутатов трудящихся от 18 августа 1955 года № 705 // Участие общественности в работе местных советов (Сборник документов). — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1960. — С. 12–18.

159. Положение об уличных комитетах в городах, рабочих поселках и сельских населенных пунктах Московской области: утверждено решением исполнительного комитета Московского областного Совета депутатов трудящихся от 4 июня 1960 года № 706 // Антипин Г. А., Михалкевич В. Н. Уличные комитеты в городе и на селе. — М.: Московский рабочий, 1960. — С. 32–37.

160. Положение об уличных комитетах города Сталинграда: утверждено решением исполкома Сталинградского городского Совета депутатов трудящихся от 18 июля 1956 года № 14/388 // Участие общественности

в работе местных советов (Сборник документов). — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1960. — С. 34–38.

161. Уличные комитеты // Советы депутатов трудящихся. — 1957. — № 3. — С. 40–42.

162. Валюзин А. Уличные комитеты // Советы депутатов трудящихся. — 1958. — № 5. — С. 98–100.

163. Мутихина Н. Актив местных советов. — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1959. — 48 с.

164. Про заходи по усуненню надмірностей в будівництві огорож і парканів: Постанова Ради Міністрів від 11 лютого 1958 року № 120 // Збірник постанов і розпоряджень уряду Української Радянської Соціалістичної Республіки. — 1958. — № 2. — Ст. 26.

165. Про відрахування на культурно-масову роботу в домоуправліннях будинків місцевих Рад депутатів трудящих, раднаргоспів, міністерств і відомств Української РСР: Постанова Ради Міністрів Української РСР від 26 липня 1958 року № 959 // Збірник постанов і розпоряджень уряду Української Радянської Соціалістичної Республіки. — 1958. — № 8. — Ст. 151.

166. Васильев В., Тихомиров Ю. Привлечение масс к работе советского аппарата // Советы депутатов трудящихся. — 1961. — № 6. — С. 27–39.

167. Зленко А. На новую ступень! // Советы депутатов трудящихся. — 1961. — № 10. — С. 55–58.

168. Строительство жилищ в Харькове // Советы депутатов трудящихся. — 1958. — № 10. — С. 70–74.

169. Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связей с массами: Постановление ЦК КПСС от 22 января 1957 года // КПСС о работе советов. Сборник документов. — М.: Государственное издательство политической литературы, 1959. — С. 472–482.

170. Положение об общественном домовом комитете в государственном жилищном фонде БССР: утверждено начальником Главного управления коммунального хозяйства при Совете Министров БССР и постановлением Президиума Белорусского Республиканского Совета профсоюзов 18 декабря 1959 года // Зерняк А., Чигир В., Фалович С. Общественные домовые комитеты (опыт работы). — Минск: б/и, 1963. — С. 27–32.

171. Положение об общественном домовом комитете в государственном жилищном фонде Узбекской ССР: утверждено постановлением Совета Министров Узбекской ССР и Узбекского Республиканского Совета Профессиональных Союзов от 4 февраля 1960 года // Справочник активиста — общественника (Сборник уставов и положений об общественных самодеятельных организациях трудящихся). Составитель К. Камилов. — Ташкент: Государственное издательство Узбекской ССР, 1963. — С. 194–201.

172. Об образовании общественных домовых комитетов в государственном жилищном фонде УССР: Постановление Совета Министров УССР от 22

марта 1960 года № 400 // Собрание постановлений и распоряжений правительства Украинской ССР. — 1960. — № 3. — Ст. 35.

173. Положение об общественном домовом комитете в государственном жилищном фонде Украинской ССР: утверждено Госпланом Совета Министров УССР и Президиумом Украинского Совета профессиональных союзов 20 апреля 1960 года // Жилищное и жилищно-строительное законодательство. Под редакцией профессора, д.ю.н. С. Н.Ландкофа. — К.: Государственное издательство литературы по строительству и архитектуре УССР, 1964. — С. 40–44.

174. Положение о домоуправлении местных Советов депутатов трудящихся Украинской ССР: утверждено Министерством коммунального хозяйства УССР 28 января 1952 года // Жилищное законодательство СССР и УССР. — Киев: Государственное издательство литературы по строительству и архитектуре УССР, 1957. — С. 17–22.

175. Притыцкий С. Школа общественного самоуправления // Советы депутатов трудящихся. — 1961. — № 10. — С. 19–23.

176. Сафаров Р. А. Районные Советы депутатов трудящихся в городах — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1961. — 175 с.

177. Сафаров Р. Полномочия самодеятельных организаций // Советы депутатов трудящихся. — 1964. — № 6. — С. 68–73.

178. Карапетян А., Разин В. Советы общенародного государства. — М.: Издательство политической литературы, 1964. — 166 с.

179. Дмитриев Н. Г. В помощь домовым комитетам. — М.: Издательство Министерства коммунального хозяйства РСФСР, 1963. — 80 с.

180. Фоменко И. П. Моя улица, мой дом. — М.: Издательство литературы по строительству, 1964. — 44 с.

181. Постников М. А. Дом, в котором ты живешь. — М.: Московский рабочий, 1977. — 104 с.

182. Про заходи по поліпшенню експлуатації житлового фонду і об'єктів комунального господарства: Постанова Ради Міністрів Української РСР від 5 листопада 1967 року № 731 // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. — 1967. — № 11. — Ст. 155.

183. Басин Ю. Г. Некоторые вопросы развития советского жилищного права в период строительства коммунизма // Советское государство и право. — 1962. — № 10. — С. 111–116.

184. Краснощекова А. Домовой комитет за работой // Общественные начала в работе местных Советов — Калуга: Калужское книжное издательство, 1962. — С. 63–67.

185. Квартальные комитеты наводят порядок на улицах // Советы депутатов трудящихся. — 1961. — № 2. — С. 63–64.

186. Черничкин С. Опора на самодеятельные организации // Советы депутатов трудящихся. — 1961. — № 4. — С. 55–57.

187. Коновалов М. Депутаты в гуще жизни // Советы депутатов трудящихся. — 1961. — № 1. — С. 34–38.

188. Кобляковский А. Общественность и управление городскими делами // Советы депутатов трудящихся. — 1961. — № 5. — С. 25–31.
189. Советы и самодеятельные организации населения // Советы депутатов трудящихся. — 1961. — № 7. — С. 3–7.
190. Алексеенко Н. Всюду глаз и воздействие активистов // Советы депутатов трудящихся. — 1961. — № 5. — С. 37–41.
191. Амелкин В. Депутат и самодеятельные организации населения // / Советы депутатов трудящихся. — 1961. — № 11. — С. 91–93.
192. Тарасов А. Ялта: всегда в курсе дела // Советы депутатов трудящихся. — 1961. — № 10. — С. 45.
193. В районных Советах Москвы // Советы депутатов трудящихся. — 1961. — № 1. — С. 79.
194. Христофоров Н. Д. Школа народного самоуправления. — Ленинград: Лениздат, 1963. — 72 с.
195. Местные Советы и общественность // Советы депутатов трудящихся. — 1962. — № 2. — С. 104.
196. Про стан і заходи по дальшому поліпшенню використання та збереження житлового фонду в Українській РСР: Постанова Верховної Ради Української РСР від 18 липня 1953 року // Відомості Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки. — 1963. — № 30. — Ст. 462.
197. Габричидзе Б. Н., Конев А. К. Уличные (квартирные) комитеты. — М.: Издательство «Юридическая литература», 1965. — 71 с.
198. Лукьянов А. И., Лазарев Б. М. Советское государство и общественные организации. — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1962. — 323 с.
199. Прокопченко И. П. Общественные организации в жилищном хозяйстве. — М.: Издательство литературы по строительству, 1966. — 168 с.
200. Положення про вуличні комітети у місті Вінниці: затверджено рішенням виконавчого комітету Вінницької міської Ради депутатів трудящих від 19 червня 1969 року № 436 // Цит. за: Ради в містах і органи громадської самодіяльності. — К.: Видавництво «Наукова думка», 1974. — С. 43.
201. Общественные советы микрорайонов. Опыт, инициатива, поиски. — Донецк: Издательство «Донбасс», 1971. — 80 с.
202. Ильин П. Есть в квартале комитет // Общественные советы микрорайонов. Опыт, инициатива, поиски. — Донецк: Издательство «Донбасс», 1971. — С. 33–39.
203. Ямпольская Ц. А. Органы общественной самодеятельности среди других форм общественной активности граждан (задачи исследования и подход к их решению) // Общественные организации и органы общественной самодеятельности в СССР. — М.: Ин-т государства и права АН СССР, 1985. — С. 57–76.
204. Про заходи по скороченню витрат на утримання жилого фонду місцевих Рад депутатів трудящих: Постанова Ради Міністрів УРСР від 28

липня 1962 року № 849 // Збірник постанов і розпоряджень уряду Української СРСР – 1962. – № 7. – Ст. 101.

205. Про умови соціалістичного змагання областей і районів за підвищення продуктивності худоби і птиці, збільшення виробництва і заготівель м'яса, молока та інших продуктів тваринництва: Постанова ЦК КП України і Ради Міністрів УРСР від 3 квітня 1968 року № 157 // Збірник постанов і розпоряджень уряду Української Радянської Соціалістичної Республіки. – 1968. – № 4. – Ст. 47.

206. Про внесення змін до Умов соціалістичного змагання областей і районів Української РСР за одержання високих урожаїв і перевиконання планів продажу державі продукції льону і конопель: Постанова Ради Міністрів УРСР і Української Республіканської Ради Професійних Спілок від 1 вересня 1965 року № 841 // Збірник постанов і розпоряджень уряду Української Радянської Соціалістичної Республіки. – 1968. – № 4. – Ст. 49.

207. Про соціалістичне змагання колективів підприємств, будівельних і монтажних організацій за дострокове виконання завдань по розвитку промисловості мінеральних добрив: Постанова Ради Міністрів УРСР і Української Республіканської Ради Професійних Спілок від 15 жовтня 1968 року № 533 // Збірник постанов і розпоряджень уряду Української Радянської Соціалістичної Республіки. – 1968. – № 10. – Ст. 129.

208. Заходи по підвищенню відповідальності за збереження і утримання у справному стані житлового фонду, будівель і споруд: Додаток № 2 до Постанови Ради Міністрів УРСР від 26 липня 1963 року № 856 «Про заходи по поліпшенню обслуговування населення підприємствами житлово – комунального господарства Української РСР» // Збірник постанов і розпоряджень уряду Української СРСР – 1963. – № 7. – Ст. 58.

209. Заходи по поліпшенню благоустрою, озеленення і зовнішнього оформлення міст і селищ Української РСР: Додаток до постанови Центрального Комітету КП України і Ради Міністрів Української РСР від 13 березня 1964 року № 270 «Про заходи по поліпшенню благоустрою, озеленення і зовнішнього оформлення міст і селищ УРСР» // Збірник постанов і розпоряджень уряду Української СРСР – 1964. – № 3. – Ст. 32.

210. Городская среда. Технология развития: настольная книга / В. Л. Глазичев, М. М. Егоров, Т. В. Ильина и др. – М.: Издательство Ладья, 1995. – 240 с.

211. Умови республіканського соціалістичного змагання міст Української РСР за краще проведення робіт по благоустрою: затверджені Постановою Ради Міністрів УРСР і Радою Професійних Спілок від 28 липня 1964 року № 765 «Про умови республіканського соціалістичного змагання міст Української РСР за краще проведення робіт по благоустрою» // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1964. – № 7. – Ст. 90.

212. Про умови республіканського соціалістичного змагання міст Української РСР за краще проведення робіт по благоустрою: Постанова

Ради Міністрів Української РСР і Української Республіканської Ради Професійних Спілок від 4 квітня 1969 року № 225 // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. — 1969. — № 4. — Ст. 44.

213. О мерах по улучшению эксплуатации жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства: Постановление Совета Министров СССР от 26 августа 1967 года № 807 // Собрание постановлений Правительства СССР. — 1967. — № 22. — Ст. 156.

214. Про заходи по поліпшенню експлуатації житлового фонду і об'єктів комунального господарства: Постанова Ради Міністрів Української РСР від 5 листопада 1967 року № 731 // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. — 1967. — № 11. — Ст. 155.

215. Об усилении роли домовых комитетов в управлении государственным жилищным фондом: Постановление Совета Министров УССР и Украинского Республиканского Совета Профессиональных Союзов от 12 ноября 1958 года № 572 // Собрание постановлений и распоряжений Правительства УССР. — 1968. — № 11. — Ст. 151.

216. Положение о домовом комитете в государственном жилищном фонде: Утверждено Постановлением Совета Министров УССР и Украинского Республиканского Совета Профессиональных Союзов от 12 ноября 1958 года № 572 // Собрание постановлений и распоряжений Правительства УССР. — 1968. — № 11. — Ст. 151.

217. Бобровников Н. И. Развитие советской демократии и новые формы участия трудящихся в работе Советов // Советское государство и право. — 1960. — № 10. — С. 41–51.

218. Московский дом. Стань примером для страны // Правда. — 1974. — 7 декабря.

219. Габричидзе Б. Н. О формах руководства местных Советов самостоятельными организациями трудящихся // Советское государство и право. — 1962. — № 11. — С. 126–130.

220. Козлов Ю. М. Самодеятельные организации населения. — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1962. — 121 с.

221. Бутко И. Ф., Корниенко Н. И. Местные Советы и общественные комитеты // Советское государство и право. — 1976. — № 11. — С. 111–116.

222. Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР: затверджено Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 17 жовтня 1975 року № 297–ІХ // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1975. — № 44. — Ст. 79.

223. Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 07 жовтня 1977 року. — К.: Наукова думка, 1977. — 46 с.

224. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 11 липня 1978 року // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1978. — № 18. — Ст. 268.

225. Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР: затверджено Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 7 січня 1981 року «Про внесення змін і доповнень до Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР» // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1981. – № 3. – Ст. 36.

226. Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов: Правовое положение. Основы организации и деятельности / Под ред. Г. В. Барабашева. – М.: Юридлит, 1983. – 256 с.

227. Барабашев Г.В. Главное звено самоуправления // Советы народных депутатов. – 1986. – № 1. – С. 9–17.

228. Советское строительство. Под ред. д.ю.н., проф. О.Ф. Фрицкого и к.ю.н., доцента В.Ф. Кузнецовой. – К: Головное издательство объединения «Выща школа», 1988. – 272 с.

229. Радянське будівництво. За заг.ред. Фрицького О. Ф. – К: Видавниче об'єднання «Вища школа». Головне видавництво, 1974. – 400 с.

230. Житловий кодекс УРСР від 30 червня 1983 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1983. – № 28 (додаток). – Ст. 573.

231. Про деякі питання, що виникли в практиці застосування судами Житлового кодексу України: Постанова Пленуму Верховного Суду УРСР № 2 від 12 квітня 1985 року // Глобальна мережа Інтернет. – www.rada.gov.ua.

232. Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон УРСР від 7 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – №2. – Ст. 5.

233. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон УРСР від 26 березня 1992 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1992. – №28. – Ст. 387.

234. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.

235. Лаптева Л. Плоха та реформа, которая не опирается на традиции // Муниципальная власть. – 2002. – № 4. – С. 104–113.

236. Замотаев А., Уриханян А. До барина осталось 12 верст // Муниципальная власть. – 2005. – № 1. – С. 35–37.

237. Варичева Е. Г. Формирование коммуналистских связей по месту жительства. Экскурс в недалекое прошлое // Формирование системы коммуналистских связей граждан по месту жительства как одного из механизмов социальной и правовой защиты в условиях переходного кризисного общества. Сб.Ст. / Глав.ред. Голубович И. В. – Одесса: Друк, 2000. – С. 43–50.

238. Литовкин В. Н., Базезин В. П. Общественные домовые комитеты. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1962. – 52 с.

239. Зерняк А., Чигир В., Фалович С. Общественные домовые комитеты (опыт работы). – Минск: б/и, 1963. – 32 с.

240. Участие общественности в работе местных советов. — Владимир: Владимирское книжное издательство, 1962. — 52 с.
241. Камилов К. К. Советы и общественные организации масс. — Ташкент: Государственное издательство Узбекской ССР, 1963. — 48 с.
242. Камилов К. К. Участие народных масс в управлении Советским государством. — Ташкент: Издательство «Наука» Узбекской ССР, 1965. — 198 с.
243. Ямпольская Ц. А. Общественные организации и развитие социалистической государственности. — М.: Издательство «Юридическая литература», 1965. — 200 с.
244. Ямпольская Ц. А. Общественные организации в СССР. — М.: Издательство «Наука», 1972. — 216 с.
245. Ради в містах і органи громадської самодіяльності. — К.: Видавництво «Наукова думка», 1974. — 111 с.
246. Камилов К. К., Климовицкий Ю. В. и др. Повышение роли Советов и совершенствование их взаимодействия с общественными организациями. — Ташкент: Издательство «Фан», 1978. — 204 с.
247. Остапенко О. Г. Правовий статус та організація діяльності органів самоорганізації населення в Україні: автореф. дис на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: спец. 12. 00. 02 «Конституційне право» / Остапенко Олена Геннадіївна. — Х., 2008. — 22 с.
248. Кольцова Д. В. Органи самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування: автореф. дис на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління: спец. 25. 00. 04 «Міське самоврядування» / Кольцова Діана Вікторівна. — Донецьк, 2007. — 24 с.
249. Орловский А. С. Создание, организация работы и ликвидация органов самоорганизации населения в городе Одессе. Методические рекомендации. — Одесса: Хоббит, 2004. — 132 с.
250. Орловский А. С. Создание, организация работы и ликвидация органов самоорганизации населения в городе Одессе. Методические рекомендации (2 — е изд., дополненное и измененное). — Одесса: ХОББИТ — ПЛЮС, 2006. — 180 с.
251. Крупник А. С., Орловский А. С. Делопроизводство в органах самоорганизации населения: сборник правил и типовых форм. — Одесса: б/и, 2004. — 96 с.
252. Крупник А. С., Орловский А. С. Делегирование полномочий органам самоорганизации населения. Сборник нормативных материалов и методические рекомендации. — Одесса: Хоббит, 2005. — 60 с.
253. Брудный В. И., Крупник А. С., Орловский А. С. Методика отбора органов самоорганизации населения для делегирования им Одесским городским советом части собственных полномочий, финансов и имущества. — Одесса: Хоббит, 2005. — 40 с.
254. Стан локальної демократії в містах України: роль громад та органів місцевого самоврядування. Аналітичний звіт за підсумками виконання

проекту «Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії». / Під редакцією В. І. Брудного, А. С. Крупнікі, О. С. Орловського. – Одеса: ХОББІТ ПЛЮС, 2008. – 168 с.

255. Типовий регламент органу самоорганізації населення міста Одеси / В. І. Брудний, А. С. Крупнікі, О. С. Орловський. – Одеса: ХОББІТ ПЛЮС, 2008. – 68 с.

256. Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування. – Одеса: ОФ УАДУ, 2001. – 380 с.

257. Батанов О. В. Органи самоорганізації населення. Як вони бачаться в Києві // Віче. – 2002. – № 10. – С. 5 – 12.

258. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 512 с.

259. Прієшкіна О. В. Місцева демократія в Україні: інститути та організаційно-правові форми реалізації: Монографія. – Одеса: Фенікс, 2005. – 248 с.

260. Прієшкіна О. В. Роль та значення органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні // Актуальні проблеми політики: Збірник наукових праць. – Вип. 10 – 11. – С. 637 – 642.

261. Прієшкіна О. В. До питання про нормативне закріплення конституційно-правового статусу органів самоорганізації населення в Україні // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 2. – С. 73 – 78.

262. Шомина Е. С. Контрасты американского города: (Социально-географические аспекты урбанизации) / Авт. предисл. О. Н. Яницкий. – М.: Мысль, 1986. – 221 с.

263. Кокарев И. Соседские сообщества: путь к будущему России. – М.: Прометей, 2001. – 248 с.

264. Кокарев И. Как я строил гражданское общество. – М.: Такер ТМ, 2004. – 456 с.

265. Anheier H. K. Nonprofit Organizations. Theory, Management, Policy. – London & New York: Routledge, 2006. – 450 p.

266. Kendall J. The Voluntary Sector: comparative perspectives in the UK. – London: Routledge, 2003. – 272 p.

267. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 года // Режим доступа: <http://wbase.duma.gov.ru>.

268. Зеленцова А. Гражданское общество. Пленарная сессия № 1 // Международная школа социального менеджмента и гражданских инициатив. – М.: «Лига дела», 2004. – С.11–24.

269. Мішина Н. В. Муніципальне управління в США та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії: порівняльно-правове дослідження: дис... кандидата юр. наук: 12.00.02 / Мішина Наталя Вікторівна. – Одеса, 2002. – 226 с.

270. Smith S. R., Lipsky M. Nonprofits for hire: the welfare state in the age of contracting. – Cambridge MA: Harvard University Press, 1993. – 292 p.
271. O'Connel B. Civil Society: Definitions and Descriptions // Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. – 2000. – Vol. 29. – № 3. – P. 471–478.
272. Levitt T. The third sector: new tactics for a responsive society. – New York: AMACOM, 1973. – 182 p.
273. Deakin N. In Search of Civil Society. – London: Palgrave, 2001. – 234 p.
274. Garton J. The Regulation of Charities and Civil Society: PhD thesis. – London, 2005. – 320 p.
275. Salamon L. M., Anheier H. K. Civil Society in Comparative Perspective // Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector. – Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999. – P. 3.
276. Anheier H. K., Salamon L.M. The Emerging Nonprofit Sector. An overview. – Manchester: Manchester University Press, 1996. – 168 p.
277. Salamon L. M., Anheier H. K. Defining the Non Profit Sector: a Cross-national Analysis. – New York: Manchester University Press, 1997. – 526 p.
278. Salamon L. M., Anheier H. K. The Challenge of Definition // Salamon L. M., Anheier H. K. Defining the Non Profit Sector: a Cross-national Analysis. – New York: Manchester University Press, 1997. – P. 11–28.
279. Salamon L. M., Anheier H. K. Towards a Common Definition // Salamon L. M., Anheier H. K. Defining the Non Profit Sector: a Cross-national Analysis. – New York: Manchester University Press, 1997. – P. 29–50.
280. Cordes J. J., Steuerle C. E., Twombly E. Dimensions of Nonprofit Entrepreneurship: An Exploratory Essay // Public policy and the economics of entrepreneurship / edited by Holtz-Eakin D. and Rosen H. S. – Cambridge, Mass.: MIT Press, 2004. – P. 115–151.
281. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов.ред. Б. Т. Бусел. – К., Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. – 1440 с.
282. Hatch S. Outside the State. – London: Croom Helm, 1980. Цит. за: Salamon L. M., Anheier H. K. The Emerging Nonprofit Sector: an Overview. – Machester: Manchester University Press, 1996. – P. 273.
283. Brenton M. The Voluntary Sector in British Social Services. – Harrow: Longman, 1985. Цит. за: Salamon L. M., Anheier H. K. The Emerging Nonprofit Sector: an Overview. – Machester: Manchester University Press, 1996. – P. 273.
284. 6 P. The Voluntary and Non-Profit Sectors in Continental Europe / An Introduction to the Voluntary Sector / edited by Smith J. D., Rochester C. and Hedley R. – London: Routledge, 1995. – P. 121–154.
285. Putnam R. D. Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community. – New York: Simon & Schuster, 2001. – 541 p.
286. Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not-For Profit Sector: Cabinet Office, 2002. Цит. за: Village Halls and Community Centres: Charity Commission for England and Wales, RS9 //

Режим доступу: <http://www.charitycommission.gov.uk/Library/publications/pdfs/rs9text.pdf>. – P. 1.

287. Village Halls and Community Centres: Charity Commission for England and Wales, RS9 // Режим доступу: <http://www.charitycommission.gov.uk/Library/publications/pdfs/rs9text.pdf>. – P. 2.

288. Phillips A., Smith K. Charitable Status. A practical handbook. – London: Inter – Action Inprint, 1980. – 83 p.

289. Hayton D. J., Mitchell C. Commentary and cases on the law of trusts and equitable remedies / 12th ed. – London: Sweet & Maxwell, 2005. – 985 p.

290. Principles of European Trust Law // Hayton D. J. The law of trusts / 4th ed. – London: Sweet & Maxwell, 2003. – P. 203–207.

291. Charity law and voluntary organisations: report of an independent committee of inquiry set up by the National Council of Social Service, under the chairmanship of Lord Goodman, to examine the effect of charity law and practice on voluntary organisations. – London: Bedford Square Press, 1976. – 150 p.

292. Tudor O. D. Tudor on charities (Charities) / 9th ed. by J. Warburton assisted by D. Morris. – London: Sweet & Maxwell, 2003. – 655 p.

293. Picarda H. The law relating to receivers, managers and administrators / 3rd ed. – London: Butterworths, 2000. – 663 p.

294. Penner J. E. The Law of trusts / 5th ed. – Oxford: Oxford University Press, 2006. – 478 p.

295. Лісниченко Т. М. Кооперативне житлове будівництво – К.: Видавництво «Будівельник», 1969. – 158 с.

296. Енгельс Ф. Становище робітничого класу в Англії // Маркс К. і Енгельс Ф. Твори. – К.: Державне видавництво політичної літератури УРСР, 1958. – Т. 2. – С. 221–494.

297. Енгельс Ф. До житлового питання // Маркс К. і Енгельс Ф. Твори. – К.: Державне видавництво політичної літератури України, 1964. – Т. 18. – С. 199–274.

298. Доклад В. В. Святловского 2-му Московскому Гигиеническому Обществу 20 янв. 1895 г. «Постановка квартирного вопроса на Западе и новейшие по нему исследования» // Святловский В. В. Жилищный вопрос с экономической точки зрения. – Вып. V. Жилищный вопрос в России (Приложение: уставы, доклады, программы, библиографический указатель и пр.). – СПб: Типография Министерства Путей Сообщения, 1902. – С. 123–182.

299. New Labour in government / edited by Ludlum S. and Smith M.J. – Basingstoke: Macmillan, 2001. – 336 p.

300. Newman J. Modernising governance: New Labour, policy and society. – London: Sage, 2001. – 208 p.

301. Local Government Act 1999 // Режим доступу: <http://www.hms.o.gov.uk/acts/acts1999/19990027.htm>.

302. Tony Blair's keynote speech, NCVO Annual Conference 1999 // Режим доступу: <http://www.ncvo-vol.org.uk/press/speeches/index.asp?id=2481>.

303. Speech by the Prime Minister, the Right Honorable Tony Blair MP "Values and the Power of Community" to the Global Ethics Foundation. Tubingen University, Germany, 30 June 2000 // Режим доступу: <http://keeptonyblairforpm.wordpress.com/blair-speech-value-community-tubingen-30-june-2000/>.

304. Гришкін Ю. Где начинается «тихая революция»? // Муниципальная власть. — 2001. — № 2. — С. 20 — 22.

305. Закон про місцеве самоврядування в Україні. Науково-практичний коментар. — К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1999. — 399 с.

306. Балобанов А. Е. Местные сообщества в местном самоуправлении как образовательная задача // Режим доступу: http://locgov.mpsf.org/bible_attachments/html/cd2/IZD_TXT/izd22/main.html.

307. Мягченко М. Про визначення поняття „органи самоорганізації населення” // Право України. — 2002. — № 6. — С. 46–48.

308. Иванов С. Н., Югов А. А. Территориальные коллективы в системе социалистического самоуправления советского народа // XXVII съезд КПСС и повышение эффективности конституционного регулирования. Межвузовский сборник научных трудов. — Свердловск: Уральский рабочий, 1988. — С. 93–104.

309. Карасев Ф. Г. Территориальное общественное самоуправление: не перевернуть ли пирамиду? // Глобальна мережа Інтернет. — http://locgov.mpsf.org/bible_attachments/html/cd2/IZD_TXT/izd22/main.html.

310. Примірний статут житлово-будівельного кооперативу: затверджений постановою Ради Міністрів УРСР від 30 квітня 1985 року № 186 // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

311. Про державну дотацію на утримання квартир у будинках житлово-будівельних (житлових) кооперативів і молодіжних житлових комплексів: Постанова Верховної Ради України від 26 листопада 1993 року № 3665 — XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 51. — Ст. 483.

312. Лазор О. Д. Основи місцевого самоврядування: Навчальний посібник. 3-тє видання. — К: Центр навчальної літератури, 2003. — 432 с.

313. Любченко П. М. Місцеве самоврядування і громадські організації: правове регулювання взаємовідносин // Пробл. законності: Респ. міжвідом. наук. зб./ Відп. ред. В.Я. Тацій. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2007. — Вип. 90. — С. 19–28.

314. Про товарищества собственников жилья: Закон Российской Федерации от 15 июня 1996 года // Режим доступу: <http://wbase.duma.gov.ru>.

315. Про проекти законів України щодо об'єднання співвласників багатоквартирних житлових будинків, товариств власників житла та

асоціації кондомініумів, внесені народними депутатами України Шмідтом Р.М. та Асадчевим В.М.: Постанова Верховної Ради України № 1255 від 1 грудня 1999 року // Режим доступу: <http://rada.gov.ua>.

316. Об общественных объединениях: Закон Российской Федерации от 19 мая 1995 года // Режим доступу: <http://wbase.duma.gov.ru>.

317. Co – operatives and Community Benefit Societies Act 2003 // Режим доступу: <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/20030015.htm>.

318. Чигирь А. Е. Общественные самодеятельные организации трудящихся и развитие социалистической демократии. – Минск: Издательство «Наука и техника», 1975. – 192 с.

319. Орзих М. Ф. К вопросу о понятии и формах советской общественности // Всесоюзный юридический заочный институт. Труды. – Том VIII. – М.: ВЮЗИ, 1967. – С. 35–47.

320. Савранская О. Так что же такое «ТОС»? // Муниципальная власть. – 2002. – № 1. – С. 54–56.

321. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: Закон України від 29 листопада 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 10. – Ст. 78.

322. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

323. Про оподаткування прибутку підприємств: Закон України від 28 грудня 1994 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 4. – Ст. 28.

324. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № № 40 – 44. – Ст. 356.

325. Мальцев Е. Объединения собственников жилья и органы самоорганизации населения: механизмы сотрудничества для улучшения условий жизни жителей // Сборник материалов Второй всеукраинской научно-практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Развитие органов самоорганизации населения в Украине: проблемы теории и практики». Одесса, 3 – 4 марта 2007 года. / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ – ПЛЮС, 2007. – С. 23–25.

326. Гаєвська В. О. Система управління проектами реформування і розвитку житлово-будівельних кооперативів та об'єднань співвласників багатоквартирних будинків: Автореф. дис. ... канд. техн. наук / Харк. держ. техн. ун-т буд-ва та архіт. – Х., 2006. – 22 с.

327. Про дозвіл на створення органу самоорганізації населення «Будинковий комітет «Вулиця Академіка Корольова, 9 – а»: Рішення Київської міської ради від 6 грудня 2007 року // Режим доступу: <http://kmr.ligazakon.ua>.

328. Бобович Р. Самоуправление начинается с подъезда // Муниципальная власть. – 2002. – № 3 – 4. – С. 75 – 77.

329. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст.170.

330. Ковальчук А. Информированный потребитель – надежный партнер поставщика жилищно-коммунальных услуг // Сборник материалов Третьей всеукраинской научно-практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Качественные жилищно-коммунальные услуги – общее дело власти и громады». Одесса, 17 – 18 сентября 2007 года / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ – ПЛЮС, 2007. – С. 89–92.

331. Бощенко Г. Роль органов самоорганизации населения в осуществлении общественного контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства // Сборник материалов Третьей всеукраинской научно-практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Качественные жилищно-коммунальные услуги – общее дело власти и громады». Одесса, 17 – 18 сентября 2007 года / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ – ПЛЮС, 2007. – С. 86–87.

332. Рева А Соціальні аспекти реформування житлово-комунальної сфери // Сборник материалов Третьей всеукраинской научно-практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Качественные жилищно-коммунальные услуги – общее дело власти и громады». Одесса, 17 – 18 сентября 2007 года / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ – ПЛЮС, 2007. – С. 71–73.

333. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: Закон України від 14 травня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 31. – Ст. 440.

334. Симоненко О. Одесса рассчиталась по займу 1997 года (4 Серпня 2008, 18:05) // Режим доступу: http://www.cvu.org.ua/doc.php?lang=ukr&mid=ru&id=1973&lim_beg=77.

335. Чунаєв О. Комітету мікрорайону «Русанівка» у липні буде рік // Дніпровські новини. – 2008. – № 12 – 13. – С. 10.

336. Батанов О. В. Місцеве самоврядування як категорія сучасного конституціоналізму // Актуальні проблеми конституційного права та державотворення: Зб. наук. пр. / За заг. ред. В. М. Олуйка. – Хмельницький: Вид. – во Хмельницького університету управління та права, 2008. – С. 249–254.

337. Любченко П. М. Конституційний принцип «людина – найвища соціальна цінність» як передумова формування й розвитку громадянського суспільства // Пробл. законності: Респ. міжвідом. наук. зб./ Відп. ред. В.Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2006. – Вип. 79. – С. 30–39.

338. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: Монографія. – Харків: Одиссей, 2006. – 352 с.

339. Соловьева Н. А. Право граждан на участие в территориальном общественном самоуправлении: понятие и порядок реализации: Автореф. дис...кандидата юрид. наук: 12.00.02 / Институт государства и права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет». – Тюмень, 2008. – 23 с.

340. Шугрина Е.С. Муниципальное право. – Новосибирск: Изд-во Новосибирского университета, 1995. – 496 с.

341. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: Белые альвы, 1996. – 400 с.

342. Рабинович П. М. Проблемы понимания в правовом регулировании // Правоведение. – 1988. – № 5. – С. 21–27.

343. Оборотов Ю. М. Герменевтика й метафора у правознавстві // Наукові записки МГУ. – 2004. – № 1. – С. 126–131.

344. Дудченко В. В. Герменевтика права як проблема (методологічний аспект) // Актуальні проблеми політики. – 2003. – Вип. 17. – Ст. 42–50.

345. Участие общественности в управлении государством в Европейских странах народной демократии. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1963. – 128 с.

346. Барабашев Г. В., Шеремет К. Ф. Советское строительство: Учебник. – М.: Юридическая литература, 1988. – 560 с.

347. Орлова О. В. Домовые, уличные и квартальные комитеты (организационно-правовые аспекты деятельности) // Общественные организации и органы общественной самодеятельности в СССР. – М.: Ин-т государства и права АН СССР, 1985. – С. 76–90.

348. Ямпольская Л. А. Органы общественной самодеятельности как форма общественной активности граждан (задачи исследования, подход к их решению) // Советское государство и право. – 1983. – № 12. – С. 19–27.

349. Орловський О. С. Органи самоорганізації населення на території колишнього СРСР // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2000. – № 3. – С. 171–177.

350. Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.

351. Цвик М. В. Социалистическая демократия и самоуправление // Советское государство и право. – 1985. – № 4. – С. 3–11.

352. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Сборник материалов Второй всеукраинской научно-практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Развитие органов самоорганизации населения в Украине: проблемы теории и практики». Одесса, 3 – 4 марта 2007 года / Под редакцией В. И. Брудного, А. С.Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С.90–94.

353. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» // Сборник материалов Второй всеукраинской научно-практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Развитие органов самоорганизации населения в Украине: проблемы теории и практики». Одесса, 3 – 4 марта 2007 года. / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С.97–115.

354. Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди): Закон України від 15 березня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 21. – Ст. 103.

355. Про Національну депозитарну систему та особливості електронного обігу цінних паперів в Україні: Закон України від 10 грудня 1997 року / / Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 15. – Ст. 67.

356. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 30.

357. Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення»: законопроект, реєстр. № 2108 від 21 лютого 2008 року // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

358. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level // Режим доступу: <http://conventions.coe.int/>.

359. Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юр. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Василь Іванович Борденюк. – К., 2009. – 40 с.

360. Грунт З. А. Коммунитаризм и изменение в системе ценностей американского общества // Рабочий класс и мир. – 1989. – № 5. – С. 146–158.

361. Barton H. Conflicting Perception of Neighborhood // Sustainable communities: the potential for eco-neighbourhoods / edited by H.Barton. – London: Earthscan, 1999. – P. 3–18.

362. Understanding social exclusion. – Oxford; New York: Oxford University Press, 2002. – 274 p.

363. James E. The Private Provision of Public Services: A Comparison of Sweden and Holland // The Nonprofit Sector in International Perspective: Studies in Comparative Culture and Policy / edited by James E. – New York: Oxford University Press, 1989. – P. 29–36.

364. Etzioni A. The Spirit of Community: rights, responsibilities, and the communitarian agenda. – New York: Crown Publishers, 1993. – 323 p.

365. Кожевников В. Общность под названием «население» // Муниципальная власть. – 2002. – № 1. – С. 65–67.

366. Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.

367. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 142.
368. Фрицький О. Ф. Удосконалення адміністративно-територіального устрою України та подальший розвиток місцевого самоврядування // Доктринальне супроводження юридичної практики: історія та сучасний досвід кафедри конституційного права: Збірка наук.-практ.статей / Уклад., передмова, заг.ред.М.П.Орзіх. — Одеса: Юридична література, 2007. — С. 57–64.
369. Орзіх М. Ф. Проект устава територіальної громади міста Одеси // Юридический вестник. — 2000. — № 1. — С. 67–87.
370. Рубцов В. П. Місцеві ініціативи. — К.: Гнозис, 2001. — 12 с.
371. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11 листопада 2003 року // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 15. — Ст. 232.
372. Баймуратов М. А. Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов // Юридический вестник. — 1996. — № 1. — С. 95–100.
373. Shaffer R. Community Economics. Economic Structure and Change in Smaller Communities. — Iowa: Iowa State University Press, Ames, 1989. — С. 3–4 // Цит. за: Филиппов Ю. В., Авдеева Т. Т. Основы развития местного хозяйства: Учеб. — М.: Дело, 2000. — 264 с.
374. Алексеева-Бескина Т. Искусственная среда обитания и парадоксы феномена города // Муниципальная власть. — 2005. — № 4. — С. 80–85.
375. Хореев Б. С., Лихоед В. Н. Житель села — работник города. — М.: Финансы и статистика, 1982. — 95 с.
376. О собраниях и конференциях граждан по месту их проживания в городе Москве: Закон города Москвы от 4 июня 1997 года // Ведомости Московской городской Думы. — 1997. — № 6.
377. Schoenberg S., Rosenbaum P. Neighbourhoods that Work: Sources for Viability in the Inner City. Rutgers University Press, 1980 // Цит. за: Кокарев И. Е. Соседские сообщества: путь к будущему России. — М.: Прометей, 2001. — С. 32–33.
378. Бершеда Р. В. Участие общественности в деятельности Советов (по материалам Украинской ССР) // XXIII съезд КПСС и вопросы государственного строительства. — М.: Мысль, 1968. — С. 189–197.
379. Комарова В. В., Слепак В. А. Проблемы становления городского самоуправления // Глобальная сеть Интернет. — http://www.lslg.ru/lslg/export/sites/lslg/ru/publications/articles/komarova_04.html.
380. Белов В. Вселенная крестьянского мира // Муниципальная власть. — 2002. — № 6. — С. 104–107.
381. Кононов И. Ф., Кононова Н. Б., Денщик В. А. Кризис и самоорганизация. Шахтерские города и поселки Донбасса в период реструктуризации угольной промышленности: социальное и экологическое измерения. — Луганск: Альма матер, 2001. — 144 с.

382. Кашо В. С. Законодательство об органах территориального общественного самоуправления: состояние и перспективы развития // Правоведение. — 1991. — № 5. — С. 77–81.

383. Формы участия общественности в работе местных советов депутатов трудящихся. — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1963. — 216 с.

384. Статья «Улица» // Глобальна мережа Інтернет. — <http://www.glossary.ru>.

385. Статья «Проспект» // Глобальна мережа Інтернет. — <http://www.glossary.ru>.

386. Статья «Квартал» // Глобальна мережа Інтернет. — <http://www.glossary.ru>.

387. Статья «Микрорайон» // Глобальна мережа Інтернет. — <http://www.glossary.ru>.

388. Статья «Жилой район» // Глобальна мережа Інтернет. — <http://www.glossary.ru>.

389. Михалёв В. А. Биологические права человека и их место в системе прав личности // Доктринальные супроводження юридичної практики: історія та сучасний досвід кафедри конституційного права: Збірка наук.—практ. статей / Уклад., передмова, заг. ред. М. П. Орзіх. — Одеса: Юридична література, 2007. — С. 291–300.

390. Комаров С. А., Малько А. В. Теория государства и права. Учебно — методическое пособие. Краткий учебник для вузов. — М.: Издательская группа НОРМА — ИНФРА М, 1999. — 448 с.

391. Рабінович П. М., Хавронюк М. І. Права людини і громадянина: Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2004. — 464 с.

392. Крупник А. С. Социальная инфраструктура территориальной громады как инструмент обеспечения достойных условий жизни населения // Сборник материалов Второй всеукраинской научно—практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Развитие органов самоорганизации населения в Украине: проблемы теории и практики». Одесса, 3–4 марта 2007 года / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. — Одесса: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. — С.42–47.

393. Крусян А. Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине. — Одесса: Юридическая литература, 2001. — 164 с.

394. Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. — Харків: ООО «Модель всесвіту», 2001. — 224 с.

395. О перечне полномочий, передаваемых органам территориального общественного самоуправления г. Сочи: Постановление Главы города Сочи от 17 июня 1999 года // Режим доступа: <http://www.sochiadm.ru/tos/data/docum/competence.doc>.

396. Про Тимчасове положення про порядок реалізації права на місцеві ініціативи у м. Вінниці: Рішення Вінницької міської ради від 31 березня

2003 року № 274 // Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/fpart96/idx96617.htm>.

397. Про місцеві ініціативи в місті Коростень: Затверджено Рішенням міської ради від 1 листопада 2007 року // Режим доступу: <http://korosten.in.ua/index.php?page=207>.

398. Lewis D. The Management of Non-governmental Development Organizations: an Introduction. – New York: Routledge, 2001. – 242 p.

399. Frumkin P. On Being Nonprofit: a Conceptual and Policy Primer. – Cambridge, MA: Harvard University Press, 2002. – 213 p.

400. Hammack D. C., Young D. R. Perspectives on Nonprofits in the Marketplace // Nonprofit Organizations in a Market Economy: Understanding New Roles, Issues, and Trends / editors D. C. Hammack, D. R. Young. – San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993. – P. i–xviii.

401. Najam A. Citizens Organizations as Policy Entrepreneurs // International Perspectives on Voluntary Action: Reshaping the Third Sector / edited by D. Lewis. – London: Earthscan, 1998 // Цит.за: Lewis D. The management of non-governmental development organizations: an introduction. – New York: Routledge, 2001. – P. 109.

402. Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони громадського порядку: Указ Президента України від 16 червня 1999 року // Офіційний вісник України. – 1999. – № 24. – Ст. 813.

403. Положення про добровільні народні дружини по охороні громадського порядку в Українській РСР: Затверджено постановою ЦК Компартії України і Ради Міністрів УРСР від 28 травня 1974 року № 292 // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

404. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 року // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – Ст. 338.

405. Neighborhood Watch (United Kingdom). Article at Encyclopedia Wikipedia // Режим доступу: [http://en.wikipedia.org/wiki/Neighbourhood_Watch_\(UK\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Neighbourhood_Watch_(UK)).

406. Home Office. Welcome to Neighborhood Watch // Режим доступу: <http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk/nbhwatch.htm>.

407. Roles of Neighbourhood Watch co-ordinators // Режим доступу: <http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk/neighbourhoodwatch/nwatch03.htm>.

408. Police in Newport sets up new neighborhood watch model. Wales; Monday, 16 June 2008 // Режим доступу: <http://www.mynhw.co.uk/news-full.php?id=13>.

409. The Humberside Association of Neighbourhood Watch Groups (HANWaG) // Режим доступу: <http://www.hanwag.org.uk/>.

410. Jones A. Watching you, watching me. Wednesday, 07 March 2007 // Режим доступу: <http://www.thelondonpaper.com>.

411. NHW Week – Kent, South East, Thursday, 19 June 2008 // Режим доступу: <http://www.mynhw.co.uk/news-full.php?id=16>.
412. Морев А. А. В дружной семье. – Донецк: Донецкое книжное издательство, 1962. – 28 с.
413. Эпштейн А. Принимая управленческие решения, нельзя ориентироваться только на здравый смысл // Муниципальная власть. – 2004. – № 4. – С. 88–90.
414. Сычев Ю. В. Микросреда личности и ее место в системе социальных связей // Философские проблемы общественного развития. – М.: Мысль, 1971. – С. 124–171.
415. Антипина Г. С. Проблема «малой группы» в эмпирической социологии США // Научные доклады высшей школы. Философские науки. – 1965. – № 4. – С. 52–59.
416. Ямпольская С. М. Социальные проблемы общения работающего населения в свободное время. – Автореф. дис ... канд.социол.наук: 22.00.04. – М., 1990. – 17 с.
417. Участие общин в преодолении бедности и социальном развитии: зарубежный опыт и украинские реалии / К. В. Воловодова, Ю. К. Бегма, О. А. Василенко, А. Ю. Касперович. – Донецк: б/в, 2002. – 64 с.
418. Регіональна політика: методологія, методи, практика / Ред. Кол.: відповідальний редактор академік НАН України М.І.Долішній. – Львів: б/в, 2001. – 700 с.
419. Концепция пространственного развития г.Новосибирска // Режим доступу: <http://www.antropolog.ru/doc/projects/city>.
420. Алексеев О. Б., Генисаретский О. И., Щедровицкий П. Г. Остов России // Режим доступу: http://logov.mpsf.org/bible_attachments/html/cd2/IZD_TXT/index.htm.
421. Рачевская М. И., Дмитриев А. Г. Строим МЖК. – М.: Стройиздат, 1989. – 81 с.
422. Богословська І., Дідковський І., Чалий О. План розвитку країни. Скорочена версія для індивідуального та колективного усвідомлення. – К.: Вид. компанія «Воля», 2005. – 204 с.
423. Никитин А., Макаров Ю. Дом для молодежи // Правда. – 1986. – 28 апреля (№118). – С. 1, 3.
424. Хамидов А. Свободное время и общественная активность трудящихся // Место жительства – место воспитания. Сборник докладов и выступлений. Составители: А. И. Захаров, Г. С. Елистратова. – Уфа: Башкиргоиздат, 1982. – С. 97–104.
425. Камалов А. Самодеятельное творчество трудящихся // Место жительства – место воспитания. Сборник докладов и выступлений. Составители: А. И. Захаров, Г. С. Елистратова. – Уфа: Башкиргоиздат, 1982. – С. 137–141.
426. Страшун Б. А. Самоуправление жителей // Социалистическое самоуправление: опыт и тенденции развития. – М.: Институт государства

и права АН СССР, Типография ВНИИТЭМР, 1986. — С. 116–129.

427. Алексеева–Бескина Т. Мы делаем город, город делает нас // Муниципальная власть. — 2004. — № 6. — С. 106–111.

428. Штомпка П. Социология социальных изменений / Пер. с англ. Под ред. В. А. Ядова. — М.: Аспект Пресс, 1996. — 416 с.

429. Stars One and All // Southwark News. — 2006. — November. — № 2. — Р. 21.

430. Celebrating Southwark's Top Volunteers // Southwark News. — 2006. — November. — № 2. — Р. 19.

431. Орзих М. П., Крусян А. Р. Український конституціоналізм як політико — правова система: проблеми і тенденції розвитку // Режим доступу: http://www.edportal.org.ua/books/Co№ fere№ ce_2005/Orzikh_Krasya№.pdf.

432. Крусян А. Р. Конституційні правовідносини у системі сучасного конституціоналізму в Україні // Юридичний вісник. — 2007. — № 1. — С. 15–21.

433. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання): Автореф. дис.. д — ра юрид. наук: 12.00.01; 12.00.02 / Київ. ун — т ім. Т.Шевченка. — К., 1999. — 36 с.

434. Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. Учебное пособие. — М.: Издательская группа «ФОРУМ» — «ИНФРА — М», 1999. — 488 с.

435. Оніщенко О. В. Конституція України як основне джерело конституційного права України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Київ. нац. ун — т ім. Т.Шевченка. — К., 2005. — 19 с.

436. Шевчук С. В. Судова правотворчість та соціологічна школа права / Вісник Верховного Суду України. — 2007. — № 1. — С. 24–29.

437. Волвенко П. В. Діяльність Конституційного Суду України щодо тлумачення Конституції України: теоретичний аспект: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Київ. нац. ун — т внутр. справ. — К., 2006. — 24 с.

438. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» // Сборник материалов Второй всеукраинской научно — практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Развитие органов самоорганизации населения в Украине: проблемы теории и практики». Одесса, 3 — 4 марта 2007 года / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. — Одесса: ХОББИТ ПАЮС, 2007. — С. 87.

439. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» // Сборник материалов Второй всеукраинской научно — практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Развитие органов самоорганизации населения в Украине: проблемы теории и практики». Одесса, 3 — 4 марта 2007 года / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. — Одесса: ХОББИТ ПАЮС, 2007. — С. 88.

440. Рішення Конституційного Суду України від 05. 10. 2005 року № 6 – рп/2005 у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) // *Голос України*. – 2005. – 04 листопада.

441. Штекель А. Изменение подхода к отношениям собственности на жилье – ключ к успеху реформ в сфере ЖКХ // *Сборник материалов Третьей всеукраинской научно – практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Качественные жилищно – коммунальные услуги – общее дело власти и громады»*. Одесса, 17 – 18 сентября 2007 года. / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ – ПАЮС, 2007. – С. 68–70.

442. Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2001 року у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу четвертого статті 2, частини другої статті 6, частин першої, другої статті 10 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (справа про молодіжні організації) // *Офіційний вісник України*. 2001. – № 51. – Ст. 2310.

443. Іваненко Г.В. Конституційна модель правової держави: шляхи її удосконалення і реалізації: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.13 / Одеська національна юридична академія. – О., 2002. – 18 с.

444. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 року // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

445. Желтухова Н. А. Обеспечение права граждан на территориальное общественное самоуправление судебными органами конституционного (уставного) контроля в Российской Федерации // *Судебная реформа в современной России: Материалы Всероссийской научной конференции студентов и аспирантов (2 – 3 декабря 2004 года)*. Научное издание. Издание осуществлено в авторской редакции. Ред. коллегия: Власенко Н. А., Слободянюк И. П., Каллистратова Р. Ф., Петухов Н. А., Пипко В. Б. – Москва: Издательство Российской академии правосудия, 2005. – Стр. 31–32.

446. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія / за ред. Ю. М. Тодики. – Х: Право, 2009. – 540 с.

447. Висновок Конституційного Суду України від 30 жовтня 2003 року у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленого Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших Конституції України) // *Урядовий кур'єр*. – 2003. – № 213.

448. Висновок Конституційного Суду України від 7 вересня 2005 року у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України) // Урядовий кур'єр. — 2005. — № 178.

449. Висновок Конституційного Суду України від 15 січня 2008 року у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 136, 140, 141, 142, 143 Конституції України) // Офіційний вісник України. — 2008. — № 28. — Ст. 904.

450. Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) // Офіційний вісник України. — 2008. — № 32. — Ст. 1056.

451. Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян: Постанова Пленуму Верховного Суду України № 13 від 03 грудня 1997 року // Збірник постанов Пленуму Верховного Суду України за 1997 р. — К.: Юрінком, 1998. — С. 125–132.

452. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 86. — Ст. 2889.

453. Кампо В. М. До питання меж предметної компетенції у діяльності Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 4. — С. 90–99.

454. Тихий В. Правотлумачення Конституційним Судом України та правова природа його рішень // Вісник Конституційного Суду України. — 2001. — № 1. — С. 62–70.

455. Шаповал В. М. Теоретичні проблеми реалізації норм Конституції // Право України. — 1997. — № 6. — С. 4 – 7.

456. Шевчук С. В. Творча роль судді у процесі тлумачення конституції // Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 4. — С. 100–107.

457. Шевчук С.В. Судова правотворчість у контексті застосування принципів права // Вісник Академії правових наук України. — 2007. — № 4. — С. 54–67.

458. Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо

офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) // Офіційний вісник України. 2004. — № 50. — Ст. 3288.

459. Рабинович П. М. Проблемы понимания в правовом регулировании // Правоведение. — 1988. — № 5. — С. 21–27.

460. Савчин М. Природа актів конституційного суду України: теоретико – методологічні аспекти // Вісник Конституційного Суду України. — 2007. — № 5. — С. 71–78.

461. Цит. за: Шевчук С. В. Європейська концепція «усталеної судової практики» та її вплив на правотворчу функцію Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 2. — С. 97–98.

462. Орзіх М. П. Сучасний конституціоналізм — мета конституційної реформи в Україні // Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція. — Одеса: Юридична література, 2001. — С. 133–141.

463. Гергелійник В. О. Правові проблеми становлення та функціонування конституційної юстиції України. — Автореф. ... дис. канд. юр. наук. — К., 2000. — 18 с.

464. Бринцев В. Д. Політико — правовий аналіз ролі Конституційного Суду України у законодавчому процесі // Вісник Конституційного Суду України. — 2007. — № 1. — С. 23–30.

465. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 50. — Ст. 540.

466. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 38. — Ст. 249.

467. Європейська Хартія місцевого самоврядування // Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036

468. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 50. — Ст. 540.

469. Ухвала від 19 грудня 2008 року у справі № 2 — а — 4941/08; Одеський окружний апеляційний суд.

470. Founding Congress Final Declaration 'Cities, local governments; the future for development' // Режим доступу: <http://www.dsffsn.org/en/documents/Declaration-UCLG-en.pdf>.

471. Draft European Charter of Regional Democracy // Режим доступу: <https://wcd.coe.int/>.

472. Європейська Хартія регіональної демократії: Науково — практичний коментар / Автори — укладачі: Т. М. Безверхнюк, та ін.; Асоціація дослідників держ. Управління. — Одеса: ХОББИТ ПЛЮС, 2008. — 186 с.

473. European Urban Charter // Режим доступу: <https://wcd.coe.int/>.

474. Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life // Режим доступу: <https://wcd.coe.int/>.

475. The Charter for European Urbanism // Режим доступу: <http://www.ceunet.org/charter.html>.

476. Будапештська Декларація «Створення європейського громадянського суспільства через розвиток сусідських співтовариств» // Режим доступу: <http://rusteros.ru/new/index.php?e=4>.

477. Про власність: Закон України від 7 лютого 1991 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 20. – Ст. 249.

478. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 року // Голос України. – 1991. – 26 липня.

479. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

480. Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків: Закон України від 4 вересня 2008 року // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 46. – Ст. 323.

481. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки: Постанова Кабінету Міністрів від 18 липня 1998 року // Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

482. Про житлово – комунальні послуги: Закон України від 24 червня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 47. – Ст. 514.

483. Про роботу Кабінету Міністрів України в галузі житлово-комунального господарства: Постанова Верховної Ради України від 21 лютого 2006 року // Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

484. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Сборник материалов Второй всеукраинской научно – практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Развитие органов самоорганизации населения в Украине: проблемы теории и практики». Одесса, 3 – 4 марта 2007 года / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С. 89.

485. О местном самоуправлении в Российской Федерации: Закон РСФСР от 6 июля 1991 года // Режим доступу: <http://wbase.duma.gov.ru/ntc/vdoc.asp?kl=8653>.

486. Конституция Российской Федерации. Официальное издание. – Москва: Издательство «Юридическая литература», Администрация Президента Российской Федерации, 1997. – 64 с.

487. Муниципальное право // Режим доступу: <http://www.allpravo.ru/library/doc114p0/instrum115/item232.html>.

488. Кашо В. Формула партнерства // Народный депутат. – 1991. – № 18. – С. 48–51.

489. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» // Сборник материалов Второй всеукраинской научно – практической

конференції по питаннях самоорганізації населення «Розвиток органів самоорганізації населення в Україні: проблеми теорії і практики». Одеса, 3 – 4 марта 2007 года / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С. 95–96.

490. Dean M. The Sector's best friend // Voluntary Sector. – 2006/2007. – № 12/1 (December / January). – P. 34.

491. Etherington S. Implementing the Charities Act // Voluntary Sector. – 2006/2007. – № 12/1 (December / January). – P. 15.

492. Charities Act 2006 // Режим доступу: <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/20060050.htm>.

493. Charities Act 2006. Explanatory Notes // Режим доступу: <http://www.opsi.gov.uk/acts/en2006/2006en50.htm>.

494. Recreational Charities Act 1958 // Режим доступу: http://web.lexis-nexis.com/professional/form?_index=pro_en.html&_lang=en&ut=3343999429.

495. Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel // Режим доступу: http://web.lexis-nexis.com/professional/document?_m=e326fddb61e01a4db66472af32a8144&_docnum=2&wchp=dGLbVlZ-zSkSt&_md5=0b9cc12590b6d4f894d97875e356ad72.

496. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23 грудня 1998 року // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 2. – Ст. 7.

497. Любченко П. М. Місцевий референдум як пріоритетна форма волевиявлення громадян у сфері місцевого самоврядування // Пробл. законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. – Х: Нац. юрид. акад. України, 2006. – Вип. 84. – С. 40–47.

498. Стан локальної демократії в містах України: роль громад та органів місцевого самоврядування. Аналітичний звіт за підсумками виконання проекту «Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії» / Під редакцією В. І. Брудного, А. С. Крупника, О. С. Орловського. – Одеса: ХОББИТ ПЛЮС, 2008. – 168 с.

499. Про дозвіл на створення органу самоорганізації населення «Квартальний комітет «Шулявка»: Рішення Київської міської ради № 422/2883 від 24 листопада 2005 року // Режим доступу: <http://lawua.info/jurdata/dir162/dk162979.htm>.

500. Про дозвіл на створення органу самоорганізації населення будинкового комітету «Квартал Пушкінська–Червоноармійська»: Рішення Шевченківської районної у місті Києві ради № 40 від 13 вересня 2006 року // Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/>.

501. Ульянова Т. Удосконалюймо самоорганізацію // Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/974/>.

502. Борденюк В. Деякі проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування у містах з районним поділом // Право України. – 2001. – № 2. – С.53–57.

503. Орловский А. С. Реформирование административно-территориального устройства городов с районным делением (на примере города Одессы). — Одесса: Хоббит, 2003. — 48 с.

504. Повноваження — різні, відповідальність — спільна // Місцеве самоврядування. — 1998. — № 3 — 4. — С. 9–16.

505. Про столицю України — місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 11. — Ст. 79.

506. Устав территориальной громады города Одессы. Основные этапы создания / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. — Одесса: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. — 160 с.

507. Орловский А. С. Опыт города Одессы по разработке устава территориальной громады. — Одесса: Хоббит, 2003. — 48 с.

508. Статут територіальної громади міста Києва // Режим доступу: <http://www.kmv.gov.ua>.

509. Статут територіальної громади міста Суми // Режим доступу: <http://meria.sumy.ua/ua/documents/statute>.

510. Статут територіальної громади міста Рівного // Режим доступу: <http://www.city-adm.rv.ua/RivnePortal/ukr/statut.aspx>.

511. Статут територіальної громади міста Коростень // Режим доступу: <http://www.korosten.in.ua/index.php?page=206>.

512. Статут територіальної громади міста Івано-Франківська // Режим доступу: <http://www.portal.if.ua/themes/city/materials-document.asp>.

513. Статут територіальної громади міста Калуш // Режим доступу: <http://kalushcity.if.ua/index.php>.

514. Про затвердження Методичних рекомендацій порядку здійснення легалізації органів самоорганізації населення міста Миколаєва: Рішення Виконавчого комітету Миколаївської міської ради № 5 від 16 січня 2002 року // Режим доступу: <http://www.ngik.mk.ua/data/2002/ispolkom/5.htm>.

515. Про Методичні рекомендації порядку створення та здійснення легалізації органів самоорганізації населення: Рішення Виконавчого комітету Чернівецької міської ради № 3232 / 8 від 20 серпня 2002 року // Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/spart08/inx08418.htm>.

516. Про затвердження Порядку створення та легалізації органів самоорганізації населення в місті Миколаєві: Рішення Миколаївської міської ради № 12/29 від 19 липня 2007 року // Режим доступу: <http://ngik.gorsoviet.mk.ua/ru/showdoc/?doc=5587>.

517. Временное положение о порядке легализации органов самоорганизации населения города Одессы: Утверждено решением Одесского городского совета № 3374 — XXIII от 14 января 2002 года // Режим доступу: <http://www.odessa.ua/council/>.

518. Про органи самоорганізації населення в місті Києві: Рішення Київської міської ради № 10 / 170 від 26 вересня 2002 року // Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/>.

519. Положение об органах самоорганизации населения в городе Одессе: Утверждено решением Одесского городского совета № 3374 – XXIII от 14 января 2002 года // Режим доступу: <http://www.odessa.ua/council/>.

520. Про Положення щодо створення та діяльності органів самоорганізації населення: Рішення Львівської міської ради № 801 від 7 червня 2006 року // Режим доступу: <http://www8.city-adm.lviv.ua/>.

521. Типове Положення про органи самоорганізації населення: Рішення Житомирської міської ради № 14 від 2 лютого 2003 року // Режим доступу: <http://zt-rada.gov.ua/>.

522. Про затвердження Типового положення про органи самоорганізації населення міста Хмельницького: Рішення Хмельницької міської ради № 25 від 20 грудня 2001 року // Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/spart20/inx20778.htm>.

523. Про Положення щодо створення та діяльності органів самоорганізації населення: Рішення Львівської міської ради № 801 від 7 червня 2006 року // Режим доступу: <http://www8.city-adm.lviv.ua/>.

524. Про затвердження Положення про порядок легалізації органів самоорганізації населення у місті Києві: Розпорядження Київської міської державної адміністрації № 1781 від 24 вересня 2003 року // Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/>.

525. Про органи самоорганізації населення в місті Києві: Рішення Київської міської ради № 10 / 170 від 26 вересня 2002 року // Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/>.

526. Положення про порядок реєстрації органів самоорганізації населення в м. Суми: Затверджено рішенням виконавчого комітету міської ради міста Суми № 145 від 27 березня 2007 року // Режим доступу: http://meria.sumy.ua/ua/documents/exec_committee_decisions/2007/145.

527. Про пропозиції Сумській міській раді щодо розгляду питання «Про органи самоорганізації населення в м. Суми»: Рішення виконавчого комітету міської ради міста Суми № 145 від 27 березня 2007 року // Режим доступу: http://meria.sumy.ua/ua/documents/exec_committee_decisions/2007/145.

528. Порядок делегування повноважень органів місцевого самоврядування міста Миколаєва з управління об'єктами житлового господарства органам самоорганізації населення: Затверджено Рішенням Миколаївської міської ради № 17/52 від 9 листопада 2007 року // Режим доступу: <http://ngik.gorsovnet.mk.ua/tu/showdoc/?doc=7141>.

529. О механизме наделения органов самоорганизации населения города Одессы отдельными полномочиями Одесского городского совета, передачи финансов и имущества: Утверждено решением Одесского городского совета № 2683 – IV от 15 июня 2004 года // Режим доступу: <http://www.odessa.ua/council/>.

530. Програма сприяння місцевому самоврядуванню, підтримки діяльності органів самоорганізації населення та місцевих ініціатив у місті Києві на 2007 – 2011 роки: Затверджена рішенням Київської міської

ради № 602/659 від 28 грудня 2006 року // Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/>.

531. Про затвердження Програми розвитку органів самоорганізації населення в місті Миколаєві на 2007 – 2008 роки: Рішення Миколаївської міської ради № 12/27 від 19 квітня 2007 року // Режим доступу: <http://ngik.gorsoviet.mk.ua/ru/showdoc/?doc=5352>.

532. Про затвердження Програми заохочення голів вуличних комітетів: Рішення Бердянської міської ради № 13 від 7 лютого 2003 року // Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/>.

533. Про затвердження Програми комітетів мікрорайонів щодо виконання заходів у мікрорайонах міста: Рішення Бердянської міської ради № 12 від 7 лютого 2003 року // Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/>.

534. Про фінансування органів самоорганізації населення, дозвіл на створення яких надано Київською міською радою IV скликання: Рішення Київської міської ради № 257/314 від 12 грудня 2006 року // Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/>.

535. О материально – техническом обеспечении органов самоорганизации населения: Решение Одесского городского совета № 1938 – XXIV от 18 ноября 2003 года // Режим доступу: <http://www.odessa.ua/council/>.

536. Про фінансування органів самоорганізації населення, дозвіл на створення яких надано Київською міською радою IV скликання: Рішення Київської міської ради № 257/314 від 12 грудня 2006 року // Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/>.

537. О материально – техническом обеспечении органов самоорганизации населения: Решение Одесского городского совета № 1938 – XXIV от 18 ноября 2003 года // Режим доступу: <http://www.odessa.ua/council/>.

538. Про дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення «Будинковий комітет «Проспект Оболонський, 34–а»: Рішення Київської міської ради № 163/824 від 22 лютого 2007 року // Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/>.

539. Про реєстрацію органу самоорганізації населення «Будинковий комітет «Проспект Героїв Сталінграда, 39»: Розпорядження Київської міської державної адміністрації № 2506 від 31 грудня 2003 року // Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/fpart80/idx80648.htm>.

540. Про перереєстрацію органу самоорганізації населення м. Миколаєва «Комітет місцевого самоврядування мікрорайону «Сухий Фонтан» Заводського району м. Миколаєва»: Рішення виконавчого комітету Миколаївської міської ради № 156 від 20 лютого 2002 року // Режим доступу: <http://www.ngik.mk.ua/data/2002/ispolkom/156.htm>.

541. Про легалізацію шляхом повідомлення про заснування вуличного комітету по вулиці Цюлковського: Рішення виконавчого комітету

Бориспільської міської ради Київської області № 281 від 28 січня 2007 року // Режим доступу: <http://borispol-rada.gov.ua/content/>.

^{542.1} О социальном заказе в городе Одессе: Решение Одесского городского совета № 1440–XXIII от 10 августа 2000 года // Режим доступу: <http://www.odessa.ua/council/>.

543. Про питання відшкодування різниці в тарифах на житлово-комунальні послуги житлово-будівельним кооперативам, об'єднанням співвласників багатоквартирних будинків та іншим житловим організаціям незалежно від форм власності: Рішення Київської міської ради № 1027/3860 від 18 жовтня 2007 року // Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/>.

544. Старостин В. Когда могут стать общественным самоуправлением ТОСы // Режим доступу: <http://ikd.ru/node/1422>.

545. Шебалова А. Один ТОС, а вопросов – воз // Режим доступу: <http://moltat.ru/rubriki/dengi/odin-tos-a-voprosov-voz>.

546. Об основах территориального общественного самоуправления в Московской области: Закон Московской области от 25 декабря 1998 года // Режим доступу: <http://www.mosoblduma.ru/>.

547. О территориальном общественном самоуправлении в городе Москве: Закон города Москвы от 10 июля 1996 года // Ведомости Московской Думы. – 1996. – № 7.

548. О территориальном общественном самоуправлении в Воронежской области: Закон Воронежской области от 8 ноября 2007 года // Режим доступу: <http://map.lawcs.ru/center/voronezh.shtml>.

549. Положение «Об организации и осуществлении территориального общественного самоуправления в городе Юбилейном Московской области»: Принято решением Совета депутатов городского округа Юбилейный Московской области от 30 мая 2006 года № 296 // Режим доступу: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=MOB;n=75941>.

550. О территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании «Томский район»: Положение Думы Томского района от 13 марта 2001 года // Режим доступу: <http://www.tr.tomskinvest.ru/polog.html>.

551. О территориальном общественном самоуправлении в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 4 июля 1997 года // Режим доступу: <http://www.sochiadm.ru/tos/>.

552. Об утверждении типового положения о порядке и условиях осуществления компенсационных выплат руководителям ТОС: Постановление Законодательного собрания Краснодарского края от 23 октября 2002 года // Режим доступу: <http://www.sochiadm.ru/tos/>.

553. Устав муниципального образования город – курорт Сочи // Режим доступу: <http://www.sochiadm.ru/tos/>.

554. Конституция Российской Федерации // Режим доступу: <http://www.constitution.ru/index.htm>.

555. Устав Москвы от 28 июня 1995 года // Режим доступа: <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/62381>.

556. Устав (Основной Закон) Омской области от 26 декабря 1995 года // Режим доступа: <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/61499>.

557. Устав Муниципального образования город-курорт Сочи // Режим доступа: <http://www.sochiadm.ru/tos/data/ustav.shtml>.

558. Устав муниципального образования – городского округа Великий Новгород // Режим доступа: <http://www.adm.nov.ru/web.nsf/pages/framesmain>.

559. Устав Муниципального образования города – курорта Пятигорска // Режим доступа: <http://www.pyat.ru/formal-ustav2005-9.htm>.

560. Устав города Воронежа // Режим доступа: <http://www.gorduma-voronezh.ru/doc/ustav/>.

561. Устав города Стержевой // Режим доступа: <http://old.tomsk.gov.ru/pls/guber/web.page?pid=6248>.

562. О территориальном общественном самоуправлении на территории Копейского городского округа: Решение Думы Копейского городского округа № 44 – МО от 25 октября 2006 года // Режим доступа: www.kopeysk-okrug.ru/netcat_files/11_438.doc.

563. Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Омске: Решение Омского городского Совета от 7 июня 2006 года № 366 // Режим доступа: <http://www.omsk.ru/www/omsk.nsf/ccf3c4641a290fa6c6256f820040bcf8/648b708a34d3395cc625741f0035f599?OpenDocument>.

564. Дяків Т. Положення про створення органів самоорганізації населення» влада пристосовує під «Самопоміч» // Режим доступа: <http://zik.com.ua/ua/news/2006/09/18/49579>.

565. Сидорова Г. Ситуацию в «Сахарном» изучит прокуратура // Соседский вестник. – 2008. – № 9. – С. 4.

566. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 року // Урядовий кур'єр. – 2002. – 02 серпня.

567. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців: Закон України від 15 травня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31. – Ст. 263.

568. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.

569. Орловский А. С. Дожились... // Соседский вестник. – 2008. – № 4. – С. 1.

570. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

571. Про акціонерні товариства: Закон України від 17 серпня 2008 року // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 50 – 51. – Ст.

572. Про господарські товариства: Закон України від 19 вересня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 49. – Ст. 682.

573. Подубинский В. Советы и общественность // Советы депутатов трудящихся. – 1964. – № 9. – С. 90–91.

574. Бездушный Н. Исполком направляет силы общественников // Советы депутатов трудящихся. – 1964. – № 10. – С. 70–76.

575. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 18. – Ст. 144.

576. Папанова В. А. Самоорганізація населення як різновид місцевого самоврядування // Вісник Запорізького державного університету. – 2003. – № 1. – С. 52–55.

577. Повноваження – різні, відповідальність – спільна // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 3 – 4. – С. 9–16.

578. Програма сприяння місцевому самоврядуванню, підтримки діяльності органів самоорганізації населення та місцевих ініціатив у м. Києві на 2007 – 2011 роки: Затверджена рішенням Київської міської ради № 602/659 від 28 грудня 2006 року // Режим доступу: <http://kmr.ligazakon.ua>.

579. Чесноков Д. И. От государственности к общественному самоуправлению. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1960. – 48 с.

580. Банных М. П. Участие общественности в деятельности исполкома местных Советов. – М.: Юридическая литература, 1972. – 152 с.

581. Островский В. В. Теория и практика жилищной кооперации. – М.: Вопросы труда, 1926. – 192 с.

582. Мацах О. Органи самоорганізації населення – це ще одна міська рада // Режим доступу: <http://zik.com.ua/ua/news/2006/12/10/57630>.

583. Whelan R. The corrosion of charity: from moral renewal to contract culture. – London: Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit, 1996. – 116 p.

584. Morris D. Paying the Piper: The «Contract Culture» as Dependency Culture for Charities? // The voluntary sector, the state and the law / edited by A. Dunn. – Oxford: Hart Publishing, 2000. – P. 123–141.

585. Policy Statement on Charities and Public Service Delivery (June 2005). The Charity Commission for England and Wales // Глобальна мережа Інтернет. – <http://www.charitycommission.gov.uk/supportingcharities/polstat.asp>.

586. 6 P. The new politics of welfare contracting // The contract culture in public services: studies from Britain, Europe and the USA / edited by 6 P., Kendall J. – Aldershot: Arena, 1997. – P. 181–192.

587. 6 P., Kendall J. Introduction // The contract culture in public services: studies from Britain, Europe and the USA / edited by 6 P., Kendall J. – Aldershot: Arena, 1997. – P. 1–15.

588. Osborne S. P., Waterston P. Defining contracting // The contract culture in public services: studies from Britain, Europe and the USA / edited by 6 P., Kendall J. — Aldershot: Arena, 1997. — P. 17–25.

589. James E. Economic Theories of the Nonprofit Sector: A Comparative Perspective // The Study of the Nonprofit Enterprise: Theories and Approaches / edited by H. K. Anheier and A. Ben — Ner. — New York: Kluwer Academic / Plenum Publishers, 2003. — P. 21–29.

590. Smith S. R. Contracting and the changing politics of need in the USA // The contract culture in public services: studies from Britain, Europe and the USA / edited by 6 P., Kendall J. — Aldershot: Arena, 1997. — P. 79–98.

591. Steinberg R. Competition in contracted markets // The contract culture in public services: studies from Britain, Europe and the USA / edited by 6 P., Kendall J. — Aldershot: Arena, 1997. — P. 161–179.

592. Russell L., Scott D. Very active citizens?: the impact of contracts on volunteers. — Manchester: University of Manchester Press, Department of Social Policy, 1997. — 73 p.

593. Smith J. D. Expansion or withdrawal? The implications of contracting for volunteering // The contract culture in public services: studies from Britain, Europe and the USA / edited by 6 P., Kendall J. — Aldershot: Arena, 1997. — P. 60–73.

594. Gardner S. An introduction to the law of trusts / 2nd ed. — Oxford: Oxford University Press, 2003. — 296 p.

595. Dunn A. Introduction // The voluntary sector, the state and the law / edited by Dunn A. — Oxford: Hart Publishing, 2000. — P. 2–5.

596. Batsleer J., Paton R. Managing Voluntary Organisations in the Contract Culture: Continuity or Change? // The contract culture in public services: studies from Britain, Europe and the USA / edited by 6 P., Kendall J. — Aldershot: Arena, 1997. — P. 47–56.

597. The Independence of Charities from the State (RR7). The Charity Commission for England and Wales // Режим доступа: <http://www.charitycommission.gov.uk/Library/publications/pdfs/r7text.pdf>

598. Harris M. Voluntary management committees: The impact of contracting in the UK // The contract culture in public services: studies from Britain, Europe and the USA / edited by 6 P., Kendall J. — Aldershot: Arena, 1997. — P. 73.

599. Charities and Contracts (CC37). The Charity Commission for England and Wales // Режим доступа: <http://www.charitycommission.gov.uk/Library/publications/pdfs/CC37text.pdf>

Наукове видання

МІШИНА Наталя Вікторівна
кандидат юридичних наук, доцент

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ
РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ:
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ**

Монографія

Підписано до друку 23.07.2009.

Формат 60х84/16. Папір друкарський.

Гарнітура «Lazurski». Друк цифровий. Обл.-вид. арк. 17,4.

Тираж 300 прим. Зам. № 892

Надруковано у видавництві «Друкарський дім»

Свідоцтво ДК № 1732 від 29.03.2004.

Одеса, Італійський бульвар, 1

Тел.: 32-82-04